

Евразийский юридический журнал

№ 11 (78) 2014

Редакционный совет

Председатель

МАЦКЕВИЧ Игорь Михайлович, д.ю.н., профессор (Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА))

Заместитель председателя

БЕКЯШЕВ Камиль Абдулович, д.ю.н., профессор (Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА))

Члены редакционного совета

АБАШИДЗЕ Аслан Хусейнович, д.ю.н., профессор (Российский университет дружбы народов)

БАЙЛЬДИНОВ Даулет Лаикович, д.ю.н., профессор (Казахский Национальный Университет им. аль-Фараби)

БАТХИЕВ Рашид Хусейнович, к.ю.н., судья Верховного Суда Российской Федерации в отставке

БОНДАРЕНКО Виктор Николаевич, д.ф.н., профессор (Башкирский государственный педагогический университет им. М. Акмуллы, г. Уфа)

БУГЕРА Михаил Евгеньевич, к.э.н. (Государственное Собрание Республики Башкортостан, г. Уфа)

БУРИАН Александр Дмитриевич, д.ю.н., профессор, директор Института стратегических исследований Европейского университета Молдовы, президент Молдавской Ассоциации международного права

БЫСТРОВ Григорий Ефимович, д.ю.н., профессор (Российский государственный аграрный университет – Московская сельскохозяйственная академия им. К.А.Тимирязева (РГАУ-МСХА))

ГАРЕЕВ Эдуард Сагидуллович, к.ф.н., профессор (Уфимский государственный нефтяной технический университет)

ГРАЧЕВА Елена Юрьевна, д.ю.н., профессор (Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА))

ИСМАИЛОВ Шавкат Махмудович, д.ю.н., профессор, государственный советник юстиции Республики Таджикистан

КАПУСТИН Анатолий Яковлевич, д.ю.н., профессор (Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, г. Москва)

КРИВЕНЬКИЙ Александр Иванович, д.и.н., профессор (Московский городской педагогический университет)

КОРБУТ Людмила Васильевна, ученый секретарь Российской Ассоциации международного права

КОЧАРЯН Виген Владимирович, к.ю.н., доцент (Ереванский государственный университет)

МАЛЕЕВ Юрий Николаевич, д.ю.н., профессор (Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России)

МИШАГЪЧЕНКО Юрий Владимирович, д.ю.н., д.э.н., профессор (Евразийское Экономическое сообщество, г. Санкт-Петербург)

МУХАМЕТШИН Фаим Баязитович, д.ю.н., профессор (Уфимский юридический институт МВД России)

НЕЧЕВИН Дмитрий Константинович, д.ю.н., профессор (Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА))

НИГМАТУЛЛИН Ришат Вахидович, д.ю.н., профессор (Уфимский юридический институт МВД России)

ПАШЕНЦЕВ Дмитрий Алексеевич, д.ю.н., профессор (Финансовый университет при Правительстве РФ)

ПОНЬКА Виктор Федорович, д.ю.н., профессор (Российский университет дружбы народов)

РАЯНОВ Фанис Мансурович, д.ю.н., профессор (Башкирский государственный университет, г. Уфа)

СИНЮКОВ Владимир Николаевич, д.ю.н., профессор (Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА))

СЫДЫКОВ Ерлан Батташевич, д.и.н., профессор, академик Международной академии наук педагогического образования (Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева, г. Астана)

ТОПСТОПЯТЕНКО Геннадий Петрович, д.ю.н., профессор (Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России)

ФАРХУТДИНОВ Инсур Забирович, д.ю.н. (Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва), Председатель редакционной коллегии (Главный редактор)

ФАТКУДИНОВ Зуфар Максумович, д.ю.н., профессор (Университет управления «ТИСБИ», г. Казань)

ШЕВЕЛЁВА Наталья Александровна, д.ю.н., профессор (Санкт-Петербургский государственный университет)

ШУВАНОВ Станислав Александрович, Председатель МОД Российской службы мира, ветеран Дипломатической службы России

Издается при содействии Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). Международный научный и научно-практический юридический журнал. Свободная трибуна по обмену мнениями по теории и практике права в Российской Федерации, странах Содружества Независимых Государств (СНГ) и дальнего зарубежья. Журнал включен Высшей аттестационной комиссией Минобрнауки РФ в перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

Издается с октября 2007 г.
Выходит ежемесячно с января 2009 г.

Все права защищены и охраняются законодательством Российской Федерации об авторском праве. Ни одна из частей настоящего издания и весь журнал в целом не могут быть воспроизведены, переведены на другой язык, сохранены на печатных формах или любым другим способом обращены в иную форму хранения информации без предварительного согласования и письменного разрешения редакции. Ссылки на настоящее издание обязательны.

За содержание опубликованной рекламы редакция ответственности не несет. Точка зрения авторов статей, иных материалов, опубликованных в «Евразийском юридическом журнале», может не совпадать с точкой зрения редакции.

© Евразийский юридический журнал, 2014

Подписано в печать 22.12.2014
Формат 62x84 1/8. Усл. печ. л. 21,11.
Тираж 1500 экз.

Руководитель интернет-проектов – Фархутдинов Д. И.,
Компьютерная верстка – Гареев А. Р.

Адрес редакции: 119034,
г. Москва, ул. Пречистенка, д. 10.
тел.: (499) 766-91-92,
+7 (917) 40-10-889

e-mail: eurasia@yandex.ru,
eurasianoffice@yandex.ru
<http://www.eurasialaw.ru>,
www.eurasialegal.info
www.eurasia-allnews.ru

Eurasian law journal

№ 11 (78) 2014

Editorial council

Chairman

MATSKEVICH IGOR MIKHAILOVICH, Dr of Law, Professor (O.E. Kutafin Moscow State Law University (MSAL))

Vice-Chairman

BEKYASHEV KAMIL ABDULOVICH, Dr of Law, Professor (O.E. Kutafin Moscow State Law University (MSAL))

Editorial council members

ABASHIDZE ASLAN HUSEYNOVICH, Dr of Law, Professor (Russian University of friendship of the people)

BONDARENKO VICTOR NIKOLAEVICH, Dr of Philosophical Sciences, Professor (Bashkir State Pedagogical University of M. Akmulla, Ufa)

BATKHIEV RASHID HUSEYNOVICH, Dr of Law (candidate), judge of the Supreme Court of the Russian Federation in retirement

BAYLDINOV DAULET LAIKOVICH, Dr of Law, Professor (Kazakh National University of al-Farabi)

BUGERA MIKHAIL EVGENEVICH, Dr of Economical Sciences (candidate) (State Assembly of the Republic of Bashkortostan, Ufa)

BURIAN ALEXANDR DMITRIEVICH, Dr of Law, Professor, Director of the Institute of Strategic Studies of the European University of Moldova, President of the Moldavian Association of International Law

BYSTROV GRIGORY EFIMOVICH, Dr of Law, Professor (Russian State Agrarian University – K.A. Timiryazev Moscow Agricultural Academy (RSAU-MAA))

FARKHUTDINOV INSUR ZABIROVICH, Dr of Law (Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow), Chairman of the Editorial Board (Editor-in-Chief)

FATKUDINOV ZUFAR MAKSUMOVICH, Dr of Law, Professor (University of Administration «TISBI», Kazan)

GAREYEV EDUARD SAGIDULLOVICH, Dr of Philosophical Sciences (candidate), Professor (Ufa State Petroleum Technical University)

GRACHEVA ELENA JUREVNA, Dr of Law, Professor (O.E. Kutafin Moscow State Law University)

ISMAILOV SHAUKAT MAKHMUDOVICH, Dr of Law, Professor, State Counselor of Justice of the Republic of Tajikistan

KAPUSTIN ANATOLY YAKOVLEVICH, Dr of Law, Professor (Chairman of the Commission on international law of Association of Lawyers of Russia)

KRIVENKY ALEXANDER IVANOVICH, Dr of Historical Sciences, Professor (Moscow City Pedagogical University)

KOCHARYAN VIGEN VLADIMIROVICH, Dr of Law (candidate), Associate professor (Yerevan State University)

KORBUT LEUDMILA VASILIEVNA, Scientific Secretary of the Russian Association of International Law

MALEEV YURY NIKOLAEVICH, Dr of Law, Professor (Moscow State Institute of International Relations (University) of the MFA of the Russian Federation)

MISHALCHENKO YURY VLADIMIROVICH, Dr of Law, Dr of Economical Sciences, Professor (Eurasian Economic Community, Saint-Petersburg)

MUKHAMETSHIN FAIM BAYAZITOVICH, Dr of Law, Professor (Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the RF)

NECHEVIN DMITRIY CONSTANTINOVICH, Dr of Law, Professor (O.E. Kutafin Moscow State Law University (MSAL))

NIGMATULLIN RISHAT VAKHIDOVICH, Dr of Law, Professor (Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the RF)

PONKA VICTOR FEDOROVICH, Dr of Law, Professor (Russian University of friendship of the people)

PASHENTSEV DMITRY ALEKSEEVICH, Dr of Law, Professor (Financial University at the Government of the Russian Federation)

RAYANOV FANIS MANSUROVICH, Dr of Law, Professor (Bashkir state university, Ufa)

SHEVELYOVA NATALYA ALEKSANDROVNA, Dr of Law, Professor (St. Petersburg State University)

SHUVANOV STANISLAV ALEKSANDROVICH, Chairman of the Russian Peace Service, a veteran of the Diplomatic Service of Russia

SINYUKOV VLADIMIR NIKOLAEVICH, Dr of Law, Professor (O.E. Kutafin Moscow State Law University (MSAL))

SYDYKOV YERLAN BATTASHEVICH, Dr of Historical Sciences, Professor (Academician of the International Academy of Sciences of Pedagogical Education, Euroasian National University of L. N. Gumilev, Astana)

TOLSTOPJATENKO GENNADY PETROVICH, Dr of Law, Professor (Moscow State Institute of International Relations (University) of the MFA of the Russian Federation)

Journal is published with support of the O.E. Kutafin Moscow State Law University (MSAL). International scientific and practical law journal. A free forum for exchange of views on the theory and practice of law in Russia, the Commonwealth of Independent States (CIS) and other countries.

The journal is included by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation to the list of leading reviewed scientific journals and editions in which the basic scientific results of dissertations for scientific degrees of doctor and candidate of sciences should be published.

Published since October 2007.
Monthly Law Journal since January 2009.

All rights reserved and protected by copyright legislation of the Russian Federation. No part of this publication and the entire journal as a whole may be reproduced in any form, translated, stored in a retrieval system, or transmitted in any way or by any means of electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise without prior consent and written permission of the publisher. References to this edition are required.

Editorial Board is not responsible for the content of the advertisements. The opinions of the members of the Editorial Board may not coincide with the opinions of the authors of the articles and other materials published in the "Eurasian Law Journal".

© Eurasian law journal, 2014

Signed for printing 22.12.2014
Format 62x84 1/8. Conv. print. sh. 21,11.
Issue 1500 copies.

Head of the Internet projects –
Farkhutdinov D.I.
Desktop publishing –
Gareyev A.R.

Address of the Editor's Office:
10, Prechistenka Str., Moscow, 119034
Phone: (499) 766-91-92,
+7 (917) 40-10-889
e-mail: eurasia@yandex.ru,
eurasianoffice@yandex.ru
<http://www.eurasialaw.ru>,
www.eurasialegal.info
www.eurasia-allnews.ru

Редакционная коллегия

Главный редактор

ФАРХУТДИНОВ ИНСУР ЗАБИРОВИЧ, д.ю.н.

Члены редакционной коллегии

первый заместитель главного редактора:

ВЫСТОРÓБЕЦ ЕВГЕНИЙ АНАТОЛЬЕВИЧ, к.ю.н.

заместитель главного редактора:

БОНДАРЕНКО АЛЕКСАНДР ВИКТОРОВИЧ, к.ф.н., доцент

ответственный редактор:

ЛУКИЯНОВ МИХАИЛ ЮРЬЕВИЧ, к.п.н.

научный редактор:

ДЗЮБА ИРИНА ВАЛЕРЬЕВНА

литературный редактор:

ВИНОГРАДОВА ЮНИС АЛЕКСАНДРОВНА

технический редактор:

ГАРЕЕВ АРТУР РУСТЕМОВИЧ

ГАБИНЕТ ДМИТРИЙ АНАТОЛЬЕВИЧ, старший преподаватель

ГУСЕЙНОВ ОКТАЙ РАМАЗАН ОГЛЫ, к.ю.н., доцент

КОННОВА ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА, к.ю.н., с.н.с.

КОПЫЛОВ СТАНИСЛАВ МИХАЙЛОВИЧ, к.ю.н.

ЛЫСЕНКО ВЛАДЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА, к.ю.н., доцент,

представитель ЕврАзЮж в г. Тирасполе

МУРЗАГИЛЬДИН НАИЛЬ ТАШТИМЕРОВИЧ

САФРОНОВ КОНСТАНТИН ЮРЬЕВИЧ

ТРАПЕЗНИКОВ ВАЛЕРИЙ АНАТОЛЬЕВИЧ, к.ю.н.

ФАЙЗУЛЛИН ГАЯЗ ГАБДЕЛЬИСЛАМОВИЧ, к.ю.н., доцент

САЙМОВА ШОЛПАН АЛТЫНБЕКОВНА, магистр юриспруденции

руководитель интернет-проектов:

ФАРХУТДИНОВ ДИНАР ИНСУРОВИЧ

Идея проекта и его осуществление принадлежат Фархутдинову И. З.

Учредитель:

ФАРХУТДИНОВ ИНСУР ЗАБИРОВИЧ

(Свидельство ПИ № ФС77-46472 от 2.10.2011 г.)

Editorial board

Editor-in-Chief

FARKHUTDINOV INSUR ZABIROVICH, Dr of Law

Editorial board members

first deputy Editor-in-Chief:

WYSTORÓBETS EUGENE ANATOLIEVICH, Dr of Law (candidate),

deputy Editor-in-Chief

BONDARENKO ALEXANDR VIKTOROVICH, Dr of Philosophical sciences (candidate), Associate Professor

executive editor:

LUKIYANOV MIKHAIL YUREVICH, Dr of Political Sciences (candidate)

scientific editor:

DZYUBA IRINA VALERIEVNA

literary editor:

VINOGRADOVA IUNIS ALEKSANDROVNA

technical editor:

GAREYEV ARTHUR RUSTEMOVICH

GABINET DMITRY ANATOLYEVICH, Senior Lecturer

HUSEYNOV OKTAY RAMAZAN OGLU, Dr of Law (candidate)

KONNOVA ELENA VLADIMIROVNA, Dr of Law (candidate), Senior Researcher

KOPYLOV STANISLAV MIKHAILOVICH, Dr of Law (candidate)

LYSENKO VLADLENA VLADIMIROVNA, Dr of Law (candidate),

Associate Professor, representative of ELJ in Tiraspol

MURZAGILDIN NAIL TASHTIMIROVICH

SAFRONOV KONSTANTIN YURYEVICH

TRAPEZNIKOV VALERY ANATOLIEVICH, Dr of Law (candidate)

FAIZULLIN GAIAS GABDELISLAMOVICH, Dr of Law (candidate), Associate Professor

SAIMOVA SHOLPAN ALTYNBEKOVNA, Master of Law

head of the internet-projects:

FARKHUTDINOV DINAR INSUROVICH

The project and its implementation are the work of Farkhutdinov I. Z.

Founder:

FARKHUTDINOV INSUR ZABIROVICH

(Certificate PI № FS77-46472 of 2.10.2011)

PERSONA GRATA

Бахтизин Р. Н. <i>Значение нефтегазовой политики России в глобальной экономике</i> Интервью с Бахтизиным Рамилем Назифовичем, Президентом Академии наук Республики Башкортостан, и.о. ректора Уфимского государственного нефтяного технического университета, доктором физико-математических наук, профессором.....	8
--	---

СОБЫТИЕ

«Юрист года – 2014».....	12
--------------------------	----

ЕВРАЗИЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Бекашев К. А. <i>ЕАЭС: международная (межгосударственная) организация или международное (межгосударственное) интеграционное объединение?.....</i>	14
Ханов Т. А., Феткулов А. Х., Нурпеисова А. К. <i>Гармонизация и унификация национального законодательства по формированию договорно-правовой базы Таможенного Союза и Единого экономического пространства.....</i>	17
Кочиев А. К. <i>Международные транспортные коридоры и международная правосубъектность Республики Южная Осетия.....</i>	22
Яковлева Е. Н. <i>Актуальные проблемы модельного нормотворчества СНГ по вопросам защиты прав инвалидов.....</i>	28

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Клёмин А. В. <i>О праве на самооборону в международном праве.....</i>	31
Мирошниченко Ю. В. <i>Саммит G20 и взаимоотношения Запада и России.....</i>	35
Кутейников А. Е. <i>Институциональные основания участия негосударственных акторов в деятельности Организации Объединенных Наций.....</i>	37
Бекашев Д. К., Ерзинкян К. В. <i>Правовой статус ОЭСР и перспективы сотрудничества Российской Федерации с этой организацией в области рыболовства.....</i>	42
Конева А. Е. <i>Сотрудничество договорных органов по правам человека и региональных правозащитных механизмов.....</i>	47
Анянова Е. С. <i>Легитимация международно-правовых мер охраны судоходства от терроризма после нападения 11 сентября 2001 г.....</i>	52
Боргояков А. С. <i>Гарантия полной защиты и безопасности в международных инвестиционных соглашениях.....</i>	57
Игнатъев В. В. <i>Политико-правовые основы миротворческой операции на Днестре.....</i>	63

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО

Кутафин Д. О. <i>Правовые аспекты реализации проекта Транссахарского трубопровода.....</i>	69
Кашаев Н. Х. <i>Правовые аспекты реализации инновационного потенциала российских предприятий в условиях ВТО.....</i>	76

СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ

Тажин А. О. <i>Субъект права и субъект правоотношений: проблема соотношения понятий в правовой науке Российской Федерации и Республики Казахстан.....</i>	79
Хусаинова М. В. <i>Общие закономерности развития судебного толкования в Российской Федерации и Федеративной Республике Германии.....</i>	83
Григорьева М. А. <i>Государственное регулирование рекламной деятельности в Испании и России.....</i>	88

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Демидов А. Б. <i>Двойственность понимания государства и проблема её преодоления.....</i>	90
Лайтер А. В. <i>Проблема реализации принципа разделения властей в условиях формирования правовой государственности в современной России.....</i>	96

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Полянский Б. В. <i>Иран в евразийском пространстве на рубеже веков. История, политика, экономика.....</i>	100
Иликеева Ю. А. <i>Право женщины (вдовы) на имущество мужа в традиционном башкирском обществе.....</i>	106
Исмаилов Ч. М. <i>Основные этапы развития законодательства России о розыске безвестно исчезнувших лиц.....</i>	110
Сидаков Д. Х. <i>Общая правовая характеристика прав на землю крестьянского двора в дореволюционном российском законодательстве.....</i>	118
Музакаев Д. А. <i>Традиционная чеченская культура и начальный этап ее модернизации.....</i>	128

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Байниязова З. С. <i>Роль конституции России в консолидации правовой системы и правовой политики.....</i>	131
Лукин И. Ю., Лукин М. М. <i>Принятие в состав Российской Федерации нового субъекта.....</i>	134
Теплякова О. А. <i>Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в отношении права граждан на квалифицированную юридическую помощь.....</i>	143
Коровяковский Д. Г., Власов А. В. <i>Справедливость и правовая культура в контексте реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на жилище и высшее образование.....</i>	154

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Иванова К. А.

Общественные инициативы граждан:
понятие и формы реализации..... 157

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Фаткуллин Б. Х., Сайфуллин Э. В.

Социальная роль участкового
уполномоченного полиции в индивидуальной
профилактике правонарушений..... 160

Корниенко О. В.

Административная ответственность за совершение
административных правонарушений, предусмотренных
статьей 20.22 Кодекса Российской Федерации
об административных правонарушениях..... 162

Лядов Э. В.

Специальные ограничения в военной службе как
альтернатива лишению свободы (виду наказания)
применяемой к военнослужащим..... 164

Тепляков Д. О.

Сущность и понятие права граждан на обращение..... 169

Троценко О. С.

К вопросу о природе трудовых сделок..... 173

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Ретюнская З. А.

Избыточное потребление соли (натрия)
как вредный фактор воздействия
на жизнь и здоровье человека..... 175

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

Бабичев А. Г.

Конструктивные признаки в составе убийства
матерью новорожденного ребенка..... 178

УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

Хизриев А. А.

О некоторых проблемах практического применения
и понимания оснований реабилитации
в уголовном судопроизводстве..... 185

Рябов С. А.

К вопросу о договорных отношениях
между защищаемым лицом и органом,
осуществляющим меры безопасности
в уголовном судопроизводстве..... 187

РЕГИОНАЛЬНОЕ ПРАВО

Абрамитов С. А., Мамедов Э. Ф.

Общественная экспертиза региональных
законопроектов как фактор повышения
качества законодательства..... 191

ПРАВО И ОБРАЗОВАНИЕ

Имаева Э. Ш., Зубкова О. Е., Вильданова Н. Г.

Правомерность использования символов
механических величин в смежных дисциплинах..... 194

Кабанов В. Л.

Проблема определения и оценки наилучших
интересов ребенка на теоретико-методологическом
и правоприменительном уровнях..... 197

Касимова Э. Г.

Законодательная основа применения инновационных
образовательных технологий в обучении инвалидов и лиц
с ограниченными возможностями здоровья..... 202

ПОЛИТИКА И ПРАВО

Курочкин А. В.

Эволюция правовой институционализации
политических партий в зарубежных странах..... 204

Сулейманова Р. Р.

Политический имидж Республики Башкортостан:
состояние и перспективы..... 208

Шкель С. Н.

Стратегии политического лидерства
в период неопределенности:
случай постсоветского Азербайджана..... 212

Емцов Г. Н.

О политико-правовой природе гражданских войн..... 214

СОЦИОЛОГИЯ И ПРАВО

Бережнова З. З., Греб А. В.,

Красулина Н. А., Константинов А. Г.

Аспекты отношения студентов вузов
к занятиям физической культурой и спортом..... 216

Яппарова Р. Р.

Жилищные условия сельской молодежи:
правовые и социальные аспекты..... 220

ФИЛОСОФИЯ И ПРАВО

Белоногов Г. Е.

Антиномия природы человека
в космическом и правовом измерениях..... 223

ЭКОНОМИКА И ПРАВО

Батталова А. А.

Проблема взаимодействия
и управления элементами кластера..... 224

Буренина И. В., Гамилова Д. А., Алексеева С. В.

Государственное стимулирование повышения
энергоэффективности промышленных компаний..... 225

Мгдесян М. Т., Гареева З. А.

Формирование среды реализации
эффективной договорной политики..... 227

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ..... 229

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ..... 230

PERSONA GRATA

Bakhtizin R. N. The important of Russia's oil and gas policy for global economy Interview with Ramil Nazifovich Bakhtizin, President of the Academy of Sciences of the Republic of Bashkortstan, Acting Rector of Ufa State Petroleum Technical University, Doctor of Physical and Mathematical Sciences, Professor.....	8
--	---

EVENT

Lawyer of the year – 2014.....	12
---------------------------------------	----

EURASIAN INTEGRATION

Bekyashev K. A. EAEU: international (interstate) organization or international (interstate) integration union?.....	14
Hanov T. A., Fetkulov A. H., Nurpeisova A. K. Harmonization and unification of national legislations on formation of contract and legal base of the Customs Union and the Common Economic Space.....	17
Kochiev A. K. International transport corridors and international legal personality of the Republic of South Ossetia.....	22
Yakovleva E. N. Current problems of CIS model regulatory acts on the protection of the rights of persons with disabilities.....	28

INTERNATIONAL LAW

Klemin A. V. About the right of self-defense.....	31
Miroshnichenko Yu. V. Summit G20 and relations between Russia and the West.....	35
Kuteynikov A. E. An institutional basis of participation of non-state actors in the activities of the United Nations.....	37
Bekyashev D. K., Yertzinkyan K. V. Legal status of OECD and perspectives of Russian Federation's cooperation with this organization in the field of fisheries.....	42
Koneva A. E. Cooperation between human rights treaty bodies and regional human rights mechanisms.....	47
Anyanova E. S. Legitimation of the maritime security measures in the international law after the attacks of September 11, 2001.....	52
Borgoyakov A. S. Standard of full protection and security in investment treaties.....	57
Ignatiev V. V. Political and legal bases of peacekeeping operation on the Dniester.....	63

INTERNATIONAL PRIVATE LAW

Kutafin D. O. Legal aspects of execution of the trans-Saharan pipeline project.....	69
Kashaev N. H. Legal aspects of implementing the innovative potential of Russian enterprises in conditions of WTO.....	76

COMPARATIVE JURISPRUDENCE

Tazhin A. O. Legal entity and subject of legal relationships: problem of the concepts correlation in the legal science of the Russian Federation and Republic of Kazakhstan.....	79
Khusainova M. V. General laws of development of judicial interpretation in the Russian Federation and the Federal Republic of Germany.....	83
Grigoreva M. A. State regulation of advertising in Spain and Russia.....	88

THEORY OF STATE AND LAW

Demidov A. B. Duality in understanding of the state and the problem of its overcoming.....	90
Layter A. V. The problem of realization of division of the powers principle under formation of a state of law in modern Russia.....	96

HISTORY OF STATE AND LAW

Polyanskiy B. V. Iran in Eurasian space at the turn of the century. History, politics, economics.....	100
Ilikeeva Yu. A. The right of women (widows) on the property of their husbands in the traditional Bashkir society.....	106
Ismailov Ch. M. The main stages of development of the Russian legislation in the field of the missing persons tracing.....	110
Sidakov D. H. General legal characteristic of the peasant's land titles in pre-revolutionary Russian legislation.....	118
Muzakaev D. A. Chechen traditional culture and the initial stage of its modernization.....	128

CONSTITUTIONAL LAW

Bayniyazova Z. S. The role of the Russian Constitution in the consolidation of the legal system and legal policy.....	131
Lukin I. Yu., Lukin M. M. Admission of new constituent entity to the state of the Russian Federation.....	134
Teplyakova O. A. Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation on the issue of constitutional right to qualified legal assistance.....	143
Korovyakovskiy D. G., Vlasov A. V. Justice and legal culture in the context of implementation of constitutional rights of the Russian Federation citizens to housing and higher education.....	154

CIVIL SOCIETY

Ivanova K. A. Public initiatives of citizens: concept and forms of realization.....	157
--	-----

ADMINISTRATIVE LAW

Fatkullin B. Kh., Saifullin E. V.

The social role of district police commissioner in individual prevention of infringements..... 160

Kornienko O. V.

The administrative responsibility for commitment of administrative offences in accordance with art. 20.22 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses..... 162

Lyadov E. V.

Special restrictions in military service as an alternative to imprisonment (punishment) is applied to servicemen..... 164

Teplyakov D. O.

The essence and concept of the citizens right of the appeals..... 169

Trotsenko O. S.

To the question about the nature of labour deals..... 173

ECOLOGICAL LAW

Retyunskaya Z. A.

High salt (sodium) intake as a dangerous influence on life and health of individuals..... 175

CRIMINAL LAW

Babichev A. G.

Constructive characteristics in the composition of mother's murder of a newborn child..... 178

CRIMINAL PROCESS

Khizriev A. A.

On some problems of practical application and understanding of grounds for rehabilitation in criminal proceedings..... 185

Ryabov S. A.

Towards the problem of contractual relationship between the protected person and bodies exercising security measures in criminal proceedings..... 187

REGIONAL LAW

Abramitov S. A., Mamedov E. F.

Public examination of regional bills as a factor of improving the quality of legislation..... 191

LAW AND EDUCATION

Imaeva E. Sh., Zubkova O. E., Villdanova N. G.

Legitimacy of the use of mechanical quantity symbols in the related disciplines..... 194

Kabanov V. L.

The problem of identification and assessment of the best interests of the child on the theoretical and methodological as well as law enforcement levels..... 197

Kasimova E. G.

Legal framework for the application of innovative educational technologies while teaching physically challenged persons and persons with limited capabilities..... 202

POLICY AND LAW

Kurochkin A. V.

Evolution of the political parties legal development process in foreign countries..... 204

Suleimanova R. R.

Political image of the Republic of Bashkortostan: status and prospects..... 208

Shkel S. N.

Strategies of political leadership in times of uncertainty: the case of post-Soviet Azerbaijan..... 212

Emtsov G. N.

On political and legal nature of the civil war..... 214

SOCIOLOGY AND LAW

Berezhnova Z. Z., Greb A. V.,

Krasulina N. A., Konstantinov A. G.

Aspects of the attitude of university students towards physical education and sport..... 216

Yapparova R. R.

Housing conditions of rural youth: legal and social aspects..... 220

PHILOSOPHY AND LAW

Belonogov G. E.

Antinomy of human nature in cosmic and law measurements..... 223

ECONOMICS AND LAW

Battalova A. A.

The problem of interaction and management of cluster members..... 224

Burenina I. V., Gamilova D. A., Alekseeva S. V.

State incentives for energy efficiency of industrial companies..... 225

Mgdesyan M. T., Gareeva Z. A.

Formation of environment for effective contract policy implementation..... 227

INFORMATION FOR AUTHORS..... 229

ABOUT THE AUTHORS..... 230

Бахтизин Р. Н.
ЗНАЧЕНИЕ НЕФТЕГАЗОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ
ДЛЯ ГЛОБАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

Интервью с Рамилем Назифовичем Бахтизиным, президентом Академии наук Республики Башкортостан, и.о. ректора Уфимского государственного нефтяного технического университета, доктором физико-математических наук, профессором.

Bakhtizin R. N.
THE IMPORTANT OF RUSSIA'S OIL AND GAS POLICY FOR GLOBAL ECONOMY

Interview with Ramil Nazifovich Bakhtizin, President of the Academy of Sciences of the Republic of Bashkortstan, Acting Rector of Ufa State Petroleum Technical University, Doctor of Physical and Mathematical Sciences, Professor.



Бахтизин Р. Н.

Визитная карточка:

Рамиль Назифович Бахтизин – доктор физико-математических наук, профессор, действительный член Российской академии естественных наук, член-корреспондент Академии наук Республики Башкортостан, президент Академии наук Республики Башкортостан, и.о. ректора Уфимского государственного нефтяного технического университета.

Рамиль Назифович Бахтизин родился 30 марта 1955 в г. Уфе. Окончил в 1977 г. математико-механический факультет Ленинградского государственного университета (ныне – Санкт-Петербургский государственный университет) по специальности «Математика»; в 1983 г. – аспирантуру, в 1992 г. – докторантуру Азербайджанского института нефти и химии им. М. Азизбекова. По окончании Ленгосуниверситета распределен в Уфимский нефтяной институт (с 1993 г. – Уфимский государственный нефтяной технический университет), где начал профессиональную деятельность на кафедре высшей математики инженером, продолжив по завершении учебы в аспирантуре в должностях преподавателя, старшего преподавателя, доцента, с декабря 1992 г. – профессора кафедры. В 1995 г. организовал и возглавил кафедру математического моделирования. С 1999 г. был одновременно деканом факультета экономики и менеджмента, с 2001 г. – проректор по учебной работе. В 2007–2014 гг. одновременно занимал должность заведующего кафедрой математики. В 2011 г. избран президентом Академии наук Республики Башкортостан.

Автор более 150 научных трудов, в том числе 6 монографий. Часто публикуется в научно-популярной литературе (журнал «Наука и жизнь»). Участник многих международных конференций. Является членом диссертационных советов по защите докторских диссертаций. Подготовил 20 кандидатов наук. Член экспертного совета по проблемам нефти и газа ВАК РФ. Главный редактор научно-технического журнала «Нефтегазовое дело» и электронного научного издания «Нефтегазовое дело».

Сфера научных интересов – применение математических методов и математического моделирования к процессам нефтегазодобычи, транспорта, переработки нефти и в экономике нефтегазового комплекса. Научные разработки внедрены на предприятиях топливной промышленности, энергетики РФ. Научная и преподавательская деятельность неизменно связана (исключая период пребывания в аспирантуре и докторантуре) с Уфимским государственным нефтяным техническим университетом.

Лауреат премии Башкирского комсомола в области науки и техники – за работы по гидродинамике реологически сложных сред (1985 г.). Удостоен звания «Почетный работник газовой промышленности» (1998 г.). Заслуженный деятель науки Республики Башкортостан (2001 г.). Награжден медалью академика П. Л. Капицы (2005 г.).

— Уважаемый Рамиль Назифович, нефтегазовая отрасль является ведущей бюджетообразующей отраслью нашей страны. Каково Ваше мнение, как руководителя одного из ведущих университетов России по подготовке специалистов для ТЭК, относительно влияния добычи нефти и газа на современное геополитическое и экономическое положение нашей страны?

— Я, как и многие эксперты нефтегазовой отрасли, считаю, что от правильной диверсификации топливных потоков в немалой степени зависит экономическое благополучие, политическая стабильность и экологическое состояние России в XXI в. Топливо-энергетические ресурсы России приобретают общемировой характер и с точки зрения ответов на вызовы глобализма и неолиберализма и необходимости перехода к устойчивому развитию мировой цивилизации. Тем более что масштабы ресурсов нашей страны не только не убывают, но и могут радикально увеличиться. В первую очередь это касается Арктической зоны, где на роль главного собственника

ресурсов (углеводородных, биологических, коммуникационных) претендует Россия.

Геополитический замысел Америки направлен на создание монополярного мира путем нового передела энергетических ресурсов планеты, чему препятствуют, прежде всего, Россия и Китай. Мощный военно-политический инструмент США, имеющийся в Европе, — НАТО дает Вашингтону возможность оказывать политическое и военное давление на страны, расположенные в самой Европе, а также и в Евразии. Свержение законного правительства Януковича и развязывание гражданской войны в Украине помогли США привязать страны ЕС к своей агрессивной национальной геополитике. Для этого Америкой потрачены громадные финансовые средства. Они путем экономического диктата разрушают государственное устройство и экономику развивающихся стран, тем самым внося нестабильность в отдельные регионы. Об этом красноречиво свидетельствуют агрессивные действия США и их союзников при свержении законных правительств в Ираке и Ливии. Ре-

жим санкций, введенный Евросоюзом и США против России, также, на наш взгляд, является демонстрацией политики «разделяй и властвуй».

Эта политика за упрочнение своего лидерства со стороны США и Евросоюза вполне логически понятна, так как нефть и газ являются важным и бесспорно стратегическим товаром в геополитическом и геоэкономическом плане.

В евразийской глобальной экономике Россия действительно заняла весьма высокое место как поставщик природных энергоносителей. Китай, как ни одна страна в мире, нуждается в экспорте энергетических ресурсов, являясь мировой производственной базой. Все это и определяет особую роль этих крупнейших соседних стран в глобальной экономике. Обострение международной обстановки на евразийском континенте прежде всего вызвано далеко идущими планами США, которые, находясь на территории заокеанского континента, откровенно и нагло претендуют на роль новой сверхдержавы в мире, хозяина Евразии.

— Рамиль Назифович, современная Россия является ведущей мировой державой по экспорту углеводородов в различные страны мира (от Европы до Китая). Но страна шла к этому непрестым путем, особенно в начале своего становления. Как развал Советского Союза повлиял на состояние нефтедобывающего комплекса страны? И какие геополитические и геоэкономические процессы происходили на постсоветском пространстве?

— После распада Советского Союза Россия пережила геополитический кризис и оказалась окружена странами или коалициями государств с превосходящим потенциалом обеспечения безопасности. Из всех материальных параметров, на которые может опираться страна, стремящаяся стать одним из мировых полюсов, Россия располагает энергетическими и сырьевыми ресурсами, экспортные потоки которых в основном и обеспечивают ей встраивание в систему мирового хозяйства, а также ядерным оружием.

На постсоветском пространстве сосредоточены огромные запасы газа, нефти, золота, никеля и других цветных металлов. В недрах регионов Центральной Азии и бассейна Каспийского моря хранятся запасы природного газа и нефти, по оценкам отдельных специалистов, превосходящие месторождения Кувейта, Мексиканского залива и Северного моря.

— Рамиль Назифович, расскажите, пожалуйста, какую роль играет Россия в деле транспортировки углеводородов в мировом масштабе?

— В настоящий момент Россия контролирует наземные пути, связывающие Евро-Атлантический и Азиатско-Тихоокеанский регионы — функционирует Транссибирская железная дорога и Байкало-Амурская магистраль (БАМ). Протяженность российской автодорожной сети сопоставима с американской — 1036 и 1358 тыс. км соответственно. Россия унаследовала 57% морского торгового флота СССР, заняв второе место в мире по количеству кораблей и четвертое — по тоннажу.

Россия имеет магистральные трубопроводы протяженностью 210 тыс. км. Осуществляются крупные проекты по развитию газпромовской инфраструктуры, в том числе экспортные проекты — строительство газопровода Ямал — Западная Европа, проект «Голубой поток» (транспортировка газа по дну Черного моря в Турцию) и целый ряд других. На трубопроводный транспорт приходится 52,5% общего грузооборота в стране по сравнению с 16,1% в США, 4,4% во Франции, 2% в Китае. Основными районами доставки российской нефти являются: Восточная Европа (Чехия, Словакия, Польша, Германия) — около 25%; Великобритания и Ирландия — 25%; Средиземноморье (Греция, Кипр, Турция, Болгария) — 25%; материковые страны Западной Европы (Австрия, Швейцария, Швеция, Дания, Финляндия, Бельгия) — 20%. Нефть Каспия, как и в XIX в., в основном предназначается для европейских потребителей, а ее доставка осуществляется, как правило, либо через Грузию (западное или юго-западное направление,

с участием Турции как транзитного государства), либо через Россию.

— Какие геополитические вызовы сейчас существуют у России в области нефте- и газодобычи?

— В нефтегазовой отрасли помимо соотношения спроса и предложения чрезвычайно важную роль играет фундаментальный фактор нерыночного характера — геополитический. Уже после Первой мировой войны нефть стала неотъемлемым компонентом международной политики. Тем не менее в мире так и не достигнут хотя бы принципиальный консенсус по поводу проблем регулирования международной торговли таким стратегическим товаром, как углеводороды. Это не позволяет достичь какого-то всеобщего компромиссного решения, которое удовлетворяло бы и поставщиков, и потребителей энергоносителей, обеспечив устойчивое и сбалансированное развитие отрасли в глобальном масштабе.

Стремление России сохранить свое влияние на постсоветском пространстве сталкивается сегодня с интересами крупнейших мировых держав: Европейского союза и США — на западе, Турции, Ирана и Китая — на востоке. В это соперничество все больше вовлекаются Пакистан и Индия.

Все более сильным фактором в постсоветском пространстве выступает Китай. Несмотря на то, что новые государства Закавказья и Средней Азии служат буфером между российскими и китайскими интересами, как отмечают эксперты (например, Н. А. Баранов), энергоресурсы постсоветского пространства выглядят необычайно привлекательными для Пекина, а получение прямого доступа к ним — без какого бы то ни было контроля со стороны Москвы — является перспективной геополитической целью Китая. Китайская дипломатия добилась значительных успехов в этом вопросе в последние годы: уже подписаны договоры о сотрудничестве в области нефти и газа и о прокладке двух нефтепроводов. Китай планирует вложить значительные средства в освоение нефтяных богатств Казахстана и Центральной Азии. Практическое воплощение ориентации Казахстана на Китай нашло свое выражение в строительстве трубопровода Актюбинск — Синьцзян.

Одно из средств противодействия развитию событий по такому сценарию — учет и использование того факта, что через евразийское постсоветское пространство проходят важные транспортные сети, которые способны соединить наиболее коротким путем промышленно развитые районы Запада с богатыми полезными ископаемыми, но удаленными евразийскими просторами.

Известный апологет американских гегемонистских устремлений Збигнев Бжезинский в этой связи подчеркивает: первостепенный интерес Америки состоит в том, чтобы помочь обеспечить такую ситуацию, при которой ни одна держава не контролировала бы евразийское геополитическое пространство, а мировое сообщество имело бы к нему беспрепятственный финансово-экономический доступ.

Россия на настоящий момент является одним из ключевых производителей нефти и газа в мире, способным влиять на мировые рынки, регулировать и контролировать потоки нефти и газа в Европу и Азию, включая нефть и газ из стран Центральной Азии и Каспия, что во многом обуславливает геополитический курс России по отношению к этим странам и наоборот. Такое положение мало устраивает другие государства, которые сами хотели бы стать ключевыми игроками в этой области.

— Рамиль Назифович, как известно, интерес к использованию транспортно-коммуникационных возможностей Евразии в обход России страны Запада начали проявлять сразу после распада СССР. Расскажите, пожалуйста, о некоторых из этих проектов.

— С 1993 г. началась разработка программы создания транспортного коридора Европа — Кавказ — Азия (ТРАСЕКА), направленного, согласно официальным формулировкам, на создание альтернативы российскому Транссибу, присоеди-

нение региона к европейским транспортным сетям и поддержке независимости новых государств СНГ. Проект ТРАСЕКА — это возрождение евроазиатского шелкового пути, которое расширяется как ТРАНспортный Коридор Европа — Кавказ — Азия. В настоящее время государствами — участниками ТРАСЕКА являются Армения, Болгария, Грузия, Азербайджан, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Румыния, Таджикистан, Туркмения, Турция, Украина.

Цель проекта развития Евразийского транспортного коридора — повернуть товарные потоки с северных магистралей, через Россию, на южные маршруты, разорвать сложившиеся коммуникационные связи между Россией, странами Кавказа и Центральной Азии. В перспективе новый магистральный путь должен связать столицы Западной Европы с Токио, Пекином и Сеулом. Пройдет он через Украину, Грузию, Азербайджан и республики Центральной Азии.

Этот проект увязывают с освоением нефтяных месторождений Каспия и Прикаспия и с предполагаемыми нефтепроводами, альтернативными нефтепроводу Баку — Новороссийск. То есть проект ТРАСЕКА бросает явный геополитический вызов России, поскольку экономически он вряд ли целесообразен из-за множества таможенных рубежей, необходимости многократных перегрузок с наземного транспорта и наоборот.

В 2000-е годы Грузия стала важной транзитной страной, через территорию которой пролегли трубопроводы, связавшие Азербайджан с черноморскими портами Грузии и Турцией, прежде всего, нефтепровод Баку — Тбилиси — Джейхан (БТД), проложенный в обход России и Армении по территории Азербайджана, Грузии и Турции до побережья Средиземного моря. В 2007 г. нефтепровод был введен в эксплуатацию. Протяженность трубы составила 1773 км, в том числе по территории Грузии — 235 км, а максимальная пропускная способность — 50 млн тонн нефти в год.

— **Уважаемый Рамиль Назифович, многие известные российские специалисты по геополитике считают, что США и Европейский союз заинтересованы в ослаблении позиций России на постсоветском пространстве. Как Вы считаете, какова основная стратегия этих стран в данном направлении?**

— Стратегическая цель США и Европейского союза заключается в том, чтобы обеспечить свободный доступ крупнейших западных нефтегазовых корпораций к углеводородным ресурсам «Большого Каспия». Для этого им предстояло решить ключевую проблему транзита, которая возникла в результате развала СССР и превратилась теперь в ключевой геополитический и геоэкономический фактор в Закавказье и Прикаспийском регионе. Это один из главнейших рычагов, благодаря которому США получили возможность более эффективно осуществлять стратегию дальнейшей дезинтеграции СНГ, изоляции других республик от России. Главным субъектом и первым звеном в реализации стратегии «Большого Каспия» стал Азербайджан, запустивший в обход России нефтепровод Баку — Тбилиси — Джейхан (БТД) и южнокавказский газопровод Баку — Тбилиси — Эрзурум (БТЭ). То есть трубопроводы должны были стать связующим звеном единых трансконтинентальных трубопроводов, к которым предполагается добавить центральноазиатские углеводородные ресурсы (казахстанскую нефть и туркменский газ) и транзитный трубопровод из Турции в Евросоюз.

Неудивительно, что с точки зрения Европейского союза и США основное преимущество газопровода «Набукко» (из Туркмении через Азербайджан в страны Европейского союза) заключается в том, что он будет проложен в обход России (что неоднократно подчеркивалось в официальных документах Евросоюза) и поможет снизить весомую зависимость Европы от российского газа. В настоящее время, по экспертным оценкам, импорт российского газа в Европу составляет порядка 40% и покрывает 25% потребления газа в регионе. Но даже в случае воплощения в жизнь проекта «Набукко», он все равно не сможет удовлетворить потребности европейских стран. Еже-

годная потребность стран Европейского союза — 600–700 млрд кубометров газа, а мощность трансграничного трубопровода «Набукко», по самым оптимистическим прогнозам, составит всего около 30 млрд кубометров в год.

После распада Советского Союза Грузия оказалась единственной республикой, транзитом через которую Европа могла получить транспортный коридор из стран Южного Кавказа и Центральной Азии «в обход России». Грузия граничила со всеми государствами Южного Кавказа, а также большинством северокавказских республик Российской Федерации — Дагестаном, Чечней, Ингушетией, Северной Осетией, Кабардино-Балкарией и Карачаево-Черкесией, что делало ее удобным плацдармом для поддержки сепаратистских движений.

По единодушному мнению российских и зарубежных аналитиков, конфликт на Кавказе поставил под сомнение надежность грузинского транспортного коридора и перспективы его дальнейшего расширения. Большую обеспокоенность на Западе вызывает также судьба Южнокавказского газопровода Баку — Тбилиси — Эрзурум, потенциал которого Европа рассматривает в качестве своего «четвертого коридора» наряду с существующими системами поставки газа из России, Норвегии и Северной Африки. В настоящий момент трубопровод рассчитан на транспортировку 8 млрд кубометров азербайджанского газа в год, большую часть которого покупает Турция и частично Греция. В перспективе число потенциальных потребителей должно расширяться за счет Израиля, Италии, Македонии и других стран Южной Европы: к 2014 г. мощность Баку — Тбилиси — Эрзурум планируется довести до 20 млрд кубометров в год. Обсуждается также возможность присоединения к проекту Туркменистана. Поскольку действующих газопроводов между Туркменией и Азербайджаном нет, на начальном этапе туркменский газ будут доставлять на другой берег Каспия в сжиженном виде на танкерах.

— **Какие шаги принимаются в России для упрочнения геополитического и экономического положения страны?**

— Руководство нашей страны осознает все эти потенциальные опасности. С начала первого срока президентства В. В. Путина можно говорить о появлении политической стратегии использования российского энергетического и транзитного потенциала для обеспечения национальных интересов на международной арене.

В мае 2009 г. Д. А. Медведев утвердил Стратегию национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, где одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности на долгосрочную перспективу стала энергетическая безопасность. В документе отдельно подчеркивается роль инфраструктурных, то есть, в том числе, и трубопроводных проектов для национальной безопасности России.

В Энергетической стратегии России на период до 2030 года, принятой 13 ноября 2009 г., отмечается особая значимость крупных инфраструктурных проектов, ориентированных на диверсификацию экспортных маршрутов и продвижение на новые рынки, такие как нефтепроводные системы ВСТО и БТС-2, нефтепровод Бургас — Александрополис, газопровод «Северный поток», газопровод «Южный поток» (потерявший актуальность в связи с последними политическими событиями), Прикаспийский газопровод.

Помимо России ведущие постсоветские государства, во многом осознавая общность интересов, ищут пути к экономическому сближению. Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) — международная экономическая организация, созданная в 2000 г. в Астане главами Белоруссии, Казахстана, России, Таджикистана и Кыргызстана. Основной целью ЕврАзЭС являлась региональная интеграция путем создания единого экономического пространства на территории входящих в него стран. В Договоре об учреждении сообщества заложена концепция тесного и эффективного торгово-эконо-

мического сотрудничества, предусматривающая создание Таможенного союза и Единого экономического пространства.

В октябре 2014 г., как известно, на основе ЕврАзЭС был создан Евразийский экономический союз, что, на наш взгляд, также будет способствовать развитию интеграционных процессов на постсоветском пространстве.

Необходимо и далее развивать инфраструктуру для обеспечения топливно-энергетических поставок за границу, что в настоящий момент особенно важно, так как более 20% нефти и более 40% импортируемого газа имеют российское происхождение. Другими словами, развитие инфраструктуры нефтяного и газового экспорта России имеет абсолютно самостоятельную геополитическую значимость, связанную с изменением роли нашей страны в глобальной экономике.

Нужно также отметить взвешенную и здравомысленную внешнюю политику, проводимую руководством нашей страны. Примером может послужить отказ от крупного проекта «Южный поток» в связи с деструктивной позицией Евросоюза. Как известно, в ответ на отказ от строительства «Южного потока» 1 декабря 2014 г., в ходе государственного визита в Турцию президента России В. В. Путина между российской корпорацией «Газпром» и турецкой корпорацией Botas Petroleum Pipeline Corporation был подписан меморандум о взаимопонимании по строительству морского газопровода

через Черное море в направлении Турции. Предполагается, что формально «Газпром» не будет участвовать в дальнейшем строительстве газопровода от «точки сдачи», а продолжение газопровода будут строить европейские компании в каждой заинтересованной стране по отдельности (по примерно маршруту «Южного потока» — по территории Греции, по территориям стран Балканского полуострова, в Италии, в Венгрии и в Австрии).

— **Рамиль Назифович, что Вы хотели бы пожелать читателям, авторам, сотрудникам «Евразийского юридического журнала»?**

— Хочу выразить слова благодарности за предоставленную возможность высказаться на страницах такого известного международного русскоязычного научного издания, как «Евразийский юридический журнал». Считаю, что проблемы, поднимаемые на страницах вашего авторитетного издания, являются чрезвычайно злободневными и актуальными и отражают современные российские и общемировые реалии и тенденции не только в области права, но и в политике, экономике и культуре.

Читателям я хотел бы пожелать активного научного поиска, а сотрудникам издания — творческого успеха и энтузиазма в вашей нелегкой и очень нужной просветительской и образовательной деятельности.

Беседу вели:



***А. В. Бондаренко,**
кандидат философских наук,
заместитель главного редактора
«Евразийского юридического
журнала».*



***М. Ю. Лукьянов**
кандидат политических наук;
ответственный редактор
«Евразийского юридического
журнала».*

«Юрист года — 2014»

3 декабря 2014 года в Москве состоялась торжественная церемония вручения Высшей юридической премии «Юрист года» в 2014 году, премии имени В. А. Туманова и медали имени О. Е. Кутафина.

Информационным партнером выступил также Евразийский юридический журнал.

На торжественной церемонии было оглашено приветствие юристам России Председателя Правительства РФ, Председателя Попечительского совета **Дмитрия Медведева**. Поздравления с Днем юриста направили также Председатель Совета Федерации РФ **Валентина Матвиенко** и Председатель Государственной Думы РФ **Сергей Нарышкин**.

Премия «Юрист года» учреждена Указом Президента РФ от 8 октября 2009 г. № 1129 «О высшей юридической премии «Юрист года» и является признанием заслуг высокопрофессиональных юристов в формировании правового государства, укреплении законности и правопорядка, защите прав и свобод граждан, а также в развитии российской юридической науки. В соответствии с Указом присуждение Премии «Юрист года», а также организация и проведение торжественной церемонии, осуществляется Общероссийской общественной организацией «Ассоциация юристов России» ежегодно, 3 декабря, в профессиональный праздник — День юриста.

Для участников торжественной церемонии — это не только официальное мероприятие. Это еще и возможность встретиться со старыми друзьями со всех регионов страны, обменяться новостями, поделиться опытом.

В 2014 году премия вручалась по пяти номинациям.

В номинации «Правозащитная деятельность» лауреатом стала Председатель Крымского регионального отделения Ассоциации юристов России, Заместитель Председателя Совета министров Республики Крым — Руководитель Аппарата Совета министров Республики Крым **Лариса Опанасюк**.

В номинации «Правовое просвещение» премию получил член Президиума Ассоциации юристов России, Полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации и Верховном Суде Российской Федерации **Михаил Барщевский**, который также ведет совместный проект АЮР и «Российской газеты» «Юридическая неделя».

Специальная премия в рамках номинации «За вклад в правовое просвещение» получил Генеральный директор ФГБУ «Редакция «Российской газеты», Член Попечительского совета Ассоциации юристов России **Павел Негоица**.

В номинации «За вклад в юридическую науку» премию получила Заведующая сектором гражданского права, гражданского и арбитражного процесса Института государства и права Российской академии наук **Тамара Абова**.

В номинации «Развитие законодательства» лауреатом стала Член Совета Межрегионального отделения Ассоциации юристов России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, Заместитель руководителя Администрации Губернатора Санкт-Петербурга — председатель Юридического комитета **Анна Митянина**.

В номинации «Юридическое образование и воспитание» премию получил Член Президиума Ассоциации юристов России, Председатель Красноярского регионального отделения Ассоциации юристов России, Председатель Законодательного Собрания Красноярского края **Александр Усс**.

Премия имени В. А. Туманова вручена заведующему кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) **Фадееву Владимиру Ивановичу (посмертно)**.

Медаль имени О. Е. Кутафина «За заслуги в юриспруденции» получили: Председатель Совета Ингушского регионального отделения Ассоциации юристов России, Председатель Конституционного Суда Республики Ингушетия — **Гагиев Аюп Каримсултанович**, член Совета Кабардино-Балкарского регионального отделения Ассоциации юристов России, Начальник Северо-Кавказского института повышения квалификации (филиала) Краснодарского университета МВД России — **Шхагапсоев Заурби Лелович**, Председатель Удмуртского регионального отделения Ассоциации юристов России, Директор Ижевского юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации — **Усиевич Алла Рэмовна**.

Премии лауреатам и медали вручали руководители Ассоциации и выдающиеся юристы, государственные и общественные деятели России — Председатель Ассоциации юристов России, Председатель Комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству **Павел Крашенинников**, Сопредседатель Ассоциации **Сергей Степашин**, ректор МГУ им. М. В. Ломоносова, академик **Виктор Садовничий**, Сопредседатель Ассоциации, советник Президента Российской Федерации **Вениамин Яковлев**, член Президиума Ассоциации Губернатор Тульской области **Владимир Груздев**, член Президиума Ассоциации, Первый заместитель Председателя Совета Федерации **Александр Торшин**, заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации **Ольга Хохрякова**, Сопредседатель Ассоциации, ректор МГЮА им. О. Е. Кутафина **Виктор Блажеев**.

На мероприятии работала выставка, в которой приняли участие ведущие юридические вузы и факультеты, издательства и партнеры Ассоциации, которые представили свои проекты. Экспонаты выставки вызвали большой интерес участников.

Торжественная церемония вручения высшей юридической премии «Юрист года» воспринималась всеми участниками с большим интересом, привлекла внимание средств массовой информации. Она включала выступления мастеров искусств, в том числе хора Центрального пограничного ансамбля ФСБ России, Большого детского хора им. В. С. Попова, солиста театра «Новая опера», заслуженного артиста Чеченской Республики Евгения Кунгурова, школы танца им. И. Моисеева и блистательное выступление мастера художественного слова, народного артиста СССР **Василия Ланового** с прозой и стихами Александра Пушкина.

Партнеры

Генеральный партнер

КонсультантПлюс
надёжная правовая поддержка



Генеральный информационный партнер


Российская Газета

Информационные партнеры

РОССИЯ 24

Частный Корреспондент



АГ НОВАЯ
АДВОКАТСКАЯ
ГАЗЕТА



БИБЛИОТЕЧКА
РОССИЙСКОЙ ГАЗЕТЫ

Общероссийский научно-практический правовой журнал
ЮРИДИЧЕСКИЙ МИР
Официальный печатный орган Ассоциации юристов России

РОССИЙСКАЯ
ПРАВОВАЯ
ГАЗЕТА
ЭЖ ЮРИСТ NON rex
lex est LEX
est REX
www.gazeta-yurist.ru



Евразийский
Юридический
Журнал

ЭКОНОМИКА
и ЖИЗНЬ


юрист
издательская группа

**КОРПОРАТИВНЫЙ
ЮРИСТ** www.clj.ru


СТАТУТ

телеканал
Москва 24

ПОЛИТКОМ.RU
ИНФОРМАЦИОННЫЙ САЙТ ПОЛИТИЧЕСКИХ КОММЕНТАРИЕВ


**АДВОКАТСКИЕ
ВЕСТИ
РОССИИ**
Информационно-аналитический журнал


ПРАВО RU

РАПСИ



РОССИЙСКОЕ АГЕНТСТВО
ПРАВОВОЙ И СУДЕБНОЙ
ИНФОРМАЦИИ


**РОССИЙСКИЙ
АДВОКАТ**


АССОЦИАЦИЯ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ЦЕНТР

АКЦИОНЕРНЫЙ
ВЕСТНИК


ЗАКОН
ИЗДАТЕЛЬСКАЯ ГРУППА

Бекашев К. А.

ЕАЭС: МЕЖДУНАРОДНАЯ (МЕЖГОСУДАРСТВЕННАЯ) ОРГАНИЗАЦИЯ ИЛИ МЕЖДУНАРОДНОЕ (МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЕ) ИНТЕГРАЦИОННОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ?

От редакции: 26 ноября 2014 г. в рамках IV Московской юридической недели состоялось заседание секции международного права. На ней с докладом «ЕАЭС: межгосударственная организация или международное интеграционное объединение?» выступил заведующий кафедрой международного права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА) профессор К. А. Бекашев. Ниже публикуются тезисы этого доклада.

В тезисах рассматривается правовой статус Евразийской экономической интеграции. В них содержатся ответы на следующие вопросы: является ли ЕАЭС межгосударственной организацией или межгосударственным интеграционным объединением?; является ли ЕАЭС наднациональной организацией?; какова структура права ЕАЭС?; каковы источники права ЕАЭС?

Ключевые слова: Евразийский экономический союз, наднациональность, региональная интеграция.

Bekyashev K. A.

EAEU: INTERNATIONAL (INTERSTATE) ORGANIZATION OR INTERNATIONAL (INTERSTATE) INTEGRATION UNION?

These theses touch the legal status of Eurasian economic integration. They provide answers to the following questions: whether the EAEU intergovernmental organization or interstate integration union?; whether the EAEU supranational organization?; what is the structure of EAEU law?; what are the sources of EAEU law?

Keywords: Eurasian Economic Union, supranationality, regional integration.

1. 29 мая 2014 г. в г. Астане президенты Белоруссии, Казахстана и России подписали Договор о Евразийском экономическом союзе¹.

Событие это является всемирно историческим.

После подписания Договора президенты трех стран выступили с программными заявлениями, которые характеризуют отношение их стран к международной организации.

Н. А. Назарбаев заявил: «Я поздравляю народы наших стран с подписанием Договора. Мы объединяем свои экономические потенциалы во благо процветания наших народов».

В. В. Путин отметил, что подписанный Договор имеет «действительно эпохальное историческое значение, открывает самые широкие перспективы для развития экономики и повышения благосостояния граждан наших стран».

На мировой арене появилась новая экономическая организация, обладающая в полной мере международной правосубъектностью и действующая на основе принципов ВТО».

А. Г. Лукашенко заявил следующее: «Мы верим, что экономический союз станет в будущем основой нашего политического, военного и гуманитарного единства».

Об экономике ни слова. В. В. Путин назвал ЕАЭС организацией, А. Г. Лукашенко — союзом, а Н. А. Назарбаев — никак не назвал.

Договор о Евразийском экономическом союзе 26 сентября 2014 г. ратифицировала Государственная Дума Российской Федерации. Он вступит в силу с 1 января 2015 г.

Договор содержит правила иные, чем те, которые применяются в законодательстве РФ, предусматривает передачу осуществления части полномочий Российской Федерации на наднациональный уровень, а также устанавливает юридическую обязательность решений органов Союза для Российской Федерации. На основании пп. «а» и «д» п. 1 ст. 15 ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»



Бекашев К. А.

Договор о ЕАЭС подлежит ратификации. Так определил В. В. Путин в своей пояснительной записке.

Вероятно, Договор будет подписан Арменией.

Договор состоит из 97 статей и 33 приложений.

Наша кафедра неоднократно по просьбе федеральных органов подготавливала юридические заключения по отдельным статьям. Но в переговорах мы участия не принимали.

С моим коллегой Е. Г. Моисеевым я подготовил учебное пособие «Право ЕАЭС», которое выйдет в свет в начале декабря. У нас будет читаться спецкурс для магистрантов «Право ЕАЭС». Этот курс будет одним из ведущих и скоро станет общеуниверситетским курсом. Он должен быть центральным.

2. Ознакомление с Договором от 29 мая 2014 г. вызывает много вопросов теоретического и практического плана.

Важнейшими из них являются такие вопросы:

1. Является ли ЕАЭС международной организацией или международным интеграционным объединением?

2. Является ли ЕАЭС наднациональной организацией?

3. Каковы особенности права Союза и структура этого права?

Напомню, что целью Союза является устранение барьеров для свободного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в ключевых отраслях экономики. Договор фиксирует переход к следующей после Таможенного союза и Единого экономического пространства стадии интеграции.

Согласно п. 2 ст. 1 Договора Союз является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью.

Из этого пункта и других статей Договора вытекает следующее:

Союз является международной (т.е. межгосударственной) организацией. Иными словами, он является субъектом международного права, поскольку осуществляет свою деятельность, в частности, на основе уважения общепризнанных

1 Полный текст см.: Договор о Евразийском экономическом союзе. — М., 2014.

принципов международного права, включая принципы суверенного равенства государств-членов и их территориальной целостности, сотрудничества, равноправия и учета национальных интересов сторон.

Следовательно, Союз является субъектом международного публичного права, соответствует шести признанным признакам международных организаций, создан для управления деятельностью государств в формировании единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов. Кроме того, Союз способствует всесторонней модернизации, кооперации и повышению конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики.

Будучи межгосударственной организацией, Союз не может обладать качествами наднациональности, поскольку он не может возвышаться над своими учредителями, командовать ими. Поэтому в ст. 38 Договора справедливо указывается на то, что Союз не имеет наднациональную компетенцию в сфере торговли услугами (это международно-правовые отношения).

3. Однако В. В. Путин неоднократно заявлял, что Союз является наднациональной организацией. Что имеется в виду? Для этого мы должны исходить из компетенции Союза.

В ст. 7 Договора говорится о том, что Союз имеет право осуществлять международное сотрудничество с государствами, международными организациями и международными интеграционными объединениями. Об этих объединениях упоминается и во многих других статьях Договора.

Какова юридическая природа международных интеграционных объединений? Являются ли они международными организациями? Является ли Союз таковым?

Эти и многие другие вопросы уже были предметом обстоятельного исследования в монографии «Правовые проблемы формирования межгосударственных объединений», изданной ИЗиСП в 2012 г., в учебнике В. М. Шумилова, а также в статьях Л. И. Володиной, И. Р. Султанова, В. Б. Рыжова, А. Я. Капустина, М. Л. Энтина, Е. Б. Ганюшкиной и других ученых.

Пожалуй, соглашусь с И. Р. Султановым в том, что международные интеграционные объединения не являются простым инструментом государств-учредителей. Своими интеграционными концепциями, юридической теорией, договорной практикой они вносят собственную инерцию в процессы международного взаимодействия, свои новшества в международное право, которые порой даже не всегда прописаны в учредительных договорах. Интеграционный альянс носит не политический, а технический характер. Однако деятельность международных интеграционных объединений строится на принципах международного общения². Так пишет И. Р. Султанов.

В литературе высказаны различные суждения о сущности международного интеграционного права. По мнению В. Б. Рыжова, «формируется подотрасль права международных организаций — право регионального интеграционного объединения»³.

Л. И. Волова считает, что согласиться с этим нельзя по причине того, что региональные интеграционные объединения обладают определенной спецификой, выделяющей их в самостоятельную группу участников международных отношений⁴.

В. М. Шумилов полагает, что сформировалась новая подотрасль международного экономического права — право международной интеграции⁵.

По моему мнению, главная задача международных интеграционных объединений — создание единого правового пространства в технических и экономических областях. Государства-члены или их органы должны имплементировать нормы, принимаемые объединением, в национальное право, и таким образом создается единое правовое пространство в технической (стандарты), таможенной и иных сферах.

Л. И. Волова полагает, что международные договоры об экономической интеграции государств имеют свои особенности по сравнению с другими международными договорами по форме, структуре и содержанию. Наиболее существенной особенностью данных договоров является то, что они затрагивают и интересы третьих государств. Именно таким путем постепенно формируется правовое пространство интеграционного объединения⁶. Я бы уточнил — только с согласия таких (т. е. третьих) государств, оформленного в установленном порядке. Такая практика существует в ЕС и других интеграционных объединениях.

Договор от 29 мая 2014 г. в приложениях содержит технические регламенты по экономической интеграции в наиболее важных областях жизни.

Итак, является ли Союз интеграционным объединением и является ли он наднациональным органом?

О том, что Евразийский экономический союз является наднациональным органом, уверенно заявляет в своей статье В. В. Свинарев⁷.

Интеграционные нормы Договора о ЕАЭС касаются как государств, так и юридических и физических лиц. Иными словами, субъектами международного интеграционного права являются не только государства и другие субъекты международного права, но также публичная власть и их граждане. В такой ситуации регламенты международной интеграционной организации являются обязательными для государств. Они должны быть имплементированы в национальное законодательство. В Договоре 2014 г. это называется «согласованная политика» в соответствующей области. Согласно ст. 25 Договора в рамках Таможенного союза применяется Единый таможенный тариф и единые меры регулирования внешней торговли товарами. По ст. 51 Договора техническое регулирование осуществляется на основе установления обязательных (подчеркиваю) требований к продукции, включенной в единый перечень продукции, в отношении которой установлены обязательные требования в рамках Союза.

Такого рода технические требования являются обязательными для государственных органов и граждан.

4. Наднациональность, отмечает ряд авторов, возникает тогда, когда некое образование получает возможность обязывать своими конкретными действиями стоящие у его истоков государства, не заручаясь их согласием на это в каждом отдельно взятом случае, т. е. приобретает в отношении них определенный объем самостоятельных распорядительных полномочий и за счет этого как бы «возносится» над ними. Такого нет даже в ЕС. Но так понимают наднациональность авторы нового учебника Дипломатической академии «Международное право» (М., 2014, с. 857).

Такое понимание наднациональности ничего не имеет общего с наднациональностью всей ЕАЭС. Союз — публичная

2 См.: Султанов И. Р. Влияние интеграционных объединений на формы международного сотрудничества // Международное право и государство. — 2009. — № 10 (58). — С. 96.

3 Рыжов В. Понятие права регионального интеграционного объединения // Право и жизнь. — 2006. — № 97. — С. 209.

4 См.: Волова Л. И. Правовой статус региональных интеграционных объединений // Российский ежегодник международного права. — 2012. — СПб., 2013. — С. 98.

5 См.: Шумилов В. М. Международное экономическое право: Учеб. для магистров. — М., 2011. — С. 300.

6 Волова Л. И. Указ. соч. — С. 99.

7 См.: Свинарев В. В. Международная интеграция: правовой опыт Европейского Союза и перспективы его применения на Евразийском пространстве // Российский ежегодник международного права. — 2012. — СПб., 2013. — С. 238–243.

межправительственная (межгосударственная) организация и является вторичным субъектом международного права. Добровольное ограничение прав государств в технической области не имеет ничего общего с наднациональностью в публично-правовом понимании. Такое наднациональное качество не противоречит принципу уважения государственного суверенитета членом ЕАЭС, и она может быть определена как функциональная наднациональность.

5. И в заключение о главном: является ли ЕАЭС международной организацией или международным интеграционным объединением? Ответ мы находим в п. 2 ст. 1 Договора от 29 мая 2014 г.: Союз является международной организацией региональной экономической интеграции — подчеркиваю: интеграции, а не международным интеграционным объединением, как об этом пишут многие.

Специалист из Казахстана Б. К. Азанов определяет ЕАЭС как конфедеративное государство с наднациональными чертами (качествами)⁸. Я не хотел бы подвергать анализу это мнение в силу его абсолютной необоснованности.

По аналогии с правом ЕС или иного межгосударственного интеграционного объединения допустимы следующие подходы к прогнозированию права ЕАЭС, а именно:

Во-первых, право ЕАЭС — часть международного права, поскольку учредительный договор ЕАЭС квалифицируется как международный договор. Касаясь юридической природы Договора о создании ЕС, Я. Клабберс (Великобритания) отмечает, что различие между договорами как инструментами создания международных организаций и договорами, налагающими обязательства на его участников, не объясняется правом договоров. Венская конвенция об этом умалчивает. Право ЕС находится в пределах общего международного права⁹.

Во-вторых, право ЕАЭС обладает чертами международного права и национального права, что позволяет говорить о его двойственной природе. Двойственный характер права ЕС Д. Д. Ландо и В. И. Самарин обосновывают следующим образом: соотношение национального права государств-членов и права ЕС базируется на двух основных принципах — принципе верховенства права ЕС и принципе прямого действия права ЕС. В силу принципа верховенства права нормы права ЕС имеют большую юридическую силу по сравнению с нормами права государств-членов. Принцип прямого действия предполагает, что нормы права ЕС наделяют частных лиц субъективными правами и обязанностями, защита и исполнение которых обеспечивается в судебном порядке¹⁰.

В-третьих, ЕАЭС — надгосударственное интеграционное образование — и его право обладает чертами наднационального права. Суд Европейских сообществ неоднократно отмечал, что Договор о ЕС не ограничен созданием взаимных обязательств между различными физическими и юридическими лицами, к которым он применяется, а устанавливает новый правовой порядок, который определяет полномочия, права и обязанности указанных лиц, а также необходимые процедуры для осуществления компетенции и установления санкций за его нарушение¹¹.

8 См.: Азанов Б. К. Договор о Евразийском экономическом союзе // Евразийский юридический журнал. — 2014. — № 9. — С. 26.

9 См.: Klabbers J. Treaty conflict and the European Union. — Cambridge University Press, 2009. — P. 229.

10 См.: Ландо Д. Д., Самарин В. И. Европейское публичное право. — М., 2005. — С. 11.

11 Подробнее см.: Там же. — С. 10.

В-четвертых, право ЕАЭС является автономной правовой системой. Применительно к праву ЕС Суд Европейских сообществ обосновал автономность следующим образом: ЕС представляет собой новый правовой порядок, в интересах которого, хотя и в ограниченных пределах, государства-члены ограничивали свои суверенные права, правовой порядок, субъектами которого являются не только государства-члены, но и индивиды¹².

Анализ Договора о создании ЕАЭС позволяет заявить, что право ЕАЭС состоит из двух частей: институционального права и материального права. Первую часть условно можно назвать международным правом Союза (или первичным правом), нормы которого закреплены в Договоре о создании ЕАЭС (в статьях 1–93). Эти нормы определяют правовой статус ЕАЭС как межгосударственной организации.

Вторую часть права ЕАЭС можно отнести к международному интеграционному праву. Оно формируется (создается) соответствующими органами Союза, например, Евразийской экономической комиссией.

7. На мой взгляд, основными чертами права ЕАЭС является автономность, верховенство, ограничение национального права правом ЕАЭС (например, обязательность судебного прецедента решений суда ЕАЭС)

Источниками права ЕАЭС являются:

- общие принципы права;
- общепризнанные принципы международного права;
- договор о создании ЕАЭС;
- договоры с другими организациями;
- обязательные решения органов ЕАЭС (регламенты).

Президент Российской Федерации В. В. Путин неоднократно заявлял о том, что ЕАЭС соединит Атлантический океан с Тихим океаном. Такое мнение является обоснованным. Нам, юристам-международникам, следует тщательно определить правовой статус этого «моста» от Европы до Тихоокеанского региона.

Пристатейный библиографический список

1. Азанов Б. К. Договор о Евразийском экономическом союзе // Евразийский юридический журнал. — 2014. — № 9.
2. Волова Л. И. Правовой статус региональных интеграционных объединений // Российский ежегодник международного права. — 2012. СПб. 2013.
3. Договор о Евразийском экономическом союзе. — М., 2014.
4. Ландо Д. Д., Самарин В. И. Европейское публичное право. — М., 2005.
5. Рыжов В. Понятие права регионального интеграционного объединения // Право и жизнь. — 2006. — № 97.
6. Свиарев В. В. Международная интеграция: правовой опыт Европейского Союза и перспективы его применения на Евразийском пространстве // Российский ежегодник международного права. — 2012. СПб. 2013.
7. Султанов И. Р. Влияние интеграционных объединений на формы международного сотрудничества // Международное право и государство. — 2009. — № 10 (58).
8. Шумилов В. М. Международное экономическое право: Учеб. для магистров. — М., 2011.
9. Klabbers J. Treaty conflict and the European Union. — Cambridge University Press., 2009.

12 Там же. — С. 9.

Ханов Т. А., Феткулов А. Х., Нурпеисова А. К.
**ГАРМОНИЗАЦИЯ И УНИФИКАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ПО ФОРМИРОВАНИЮ ДОГОВОРНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ТАМОЖЕННОГО
СОЮЗА И ЕДИНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА**

Статья посвящена региональному сотрудничеству в развитии правового регулирования экономической сферы стран – участниц Таможенного союза и Единого экономического пространства. Рассматривается поэтапно процедура формирования решений по каждому интеграционному объединению, с целью выработки единой экономической политики на постсоветском пространстве и создания условий для стабильного и эффективного развития экономик государств-участников и повышения уровня жизни населения. Предлагается активизировать работу Евразийской экономической комиссии по гармонизации и унификации национальных законодательств.

Ключевые слова: Евразийское экономическое сообщество, Таможенный союз, Единое экономическое пространство, Евразийский экономический союз, интеграция, унификация, сотрудничество.

Hanov T. A., Fetkulov A. H., Nurpeisova A. K.
**HARMONIZATION AND UNIFICATION OF NATIONAL LEGISLATIONS
ON FORMATION OF CONTRACT AND LEGAL BASE OF THE CUSTOMS
UNION AND THE COMMON ECONOMIC SPACE**

Article is devoted to regional cooperation in development of legal regulation of the economic sphere of the Customs Union and the Common Economic Space member states. Procedure of formation of decisions on each integration association for the purpose of development of uniform economic policy in the former Soviet Union and creation of conditions for stable and effective development of economies of the member states and increase of a standard of living of the population is considered step by step. It is offered to strengthen the work of the Eurasian Economic Commission on harmonization and standardization of national legislations.

Keywords: The Eurasian Economic Community, the Customs Union, the Common Economic Space, the Eurasian Economic Union, integration, unification, cooperation.

10 октября 2015 года на саммите в Минске лидеры ЕврАзЭС подписали соглашение «О прекращении деятельности Евразийского экономического сообщества», а также документы, связанные с прекращением деятельности органов ЕврАзЭС. ЕврАзЭС ликвидируется в связи с началом функционирования Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Договор о ЕАЭС вступит в силу 1 января 2015 г. Он был подписан президентами России, Белоруссии и Казахстана 29 мая 2014 г. в Астане. Таким образом, ЕврАзЭС, просуществовав 14 лет, де-юре оформило свое прекращение, чтобы возродиться в виде Евразийского экономического союза.¹

Но это не означает, что следует отбрасывать полезный опыт СНГ, ЕврАзЭС и Таможенного Союза. А, наоборот, необходимо тщательнее изучать многолетнюю практику евразийской интеграции, чтобы не повторять прежних ошибок

В условиях глобализации и регионализации происходит интенсивный процесс евразийской интеграции, нашедший свое отражение в различных её формах и проявлениях (СНГ, ШОС, ОДКБ, ЕврАзЭС, ТС, ЕЭП, ЕАЭС). Именно Евразийская идея об экономической интеграции бывших союзных республик является движущей силой в совершенствовании национального законодательства. Имея общее культурно-историческое наследие государства бывшего Советского Союза, в условиях надвигающихся внешних угроз, продолжают тесное сотрудничество в развитии правовой системы и правового регулирования экономической сферы. Еще в 1994 г. президент Казахстана Н. А. Назарбаев, выступая с лекцией перед студентами МГУ им. М. В. Ломоносова, высказал идею о соз-

1 Фархутдинов И. З. ЕврАзЭС... Да здравствует ЕАЭС! Евразийский экономический союз начинает действовать в 2015 году // Евразийский юридический журнал. 2014. — № 9 (76) — С.8-9.



Ханов Т. А.



Феткулов А. Х.



Нурпеисова А. К.

дании Евразийского союза. И не случайно, итогом этого явилось подписание 29 мая 2014 г. в городе Астане Договора о Евразийском экономическом союзе, в основе которого лежит договорно-правовая база Таможенного союза (ТС) и Единого экономического пространства (ЕЭП), нормы которых были гармонизированы с правилами Всемирной торговой организацией (ВТО).

Если обратиться в прошлое, то Россия, Казахстан и Белоруссия, являясь локомотивом евразийской интеграции, на платформе Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) в соответствии с Договором от 6 октября 2007 г. формируют ТС, высшим органом которого являются Межгосударственные советы на уровне глав государств и глав правительств. Стороны ТС учредили Комиссию ТС — единый постоянно действующий регулирующий орган ТС. Формирование ТС предусматривает создание единой таможенной территории, в пределах которой не применяются таможенные пошлины и ограничения экономического характера, за исключением специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер. В рамках ТС применяется единый таможенный тариф и другие единые меры регулирования торговли товарами с третьими странами. Остальные девять документов, формирующих правовую базу

ТС трех государств, подписаны главами правительств 25 января 2008 г.

На заседании Межгоссовета ЕврАзЭС (высшего органа ТС) на уровне глав правительств 9 июня 2009 г. приняты:

— Соглашение о порядке введения и применения мер, затрагивающих внешнюю торговлю товарами, на единой таможенной территории в отношении третьих стран;

— Соглашение о правилах лицензирования в сфере внешней торговли товарами;

— решение о вступлении в силу Соглашения о ведении таможенной статистики внешней и взаимной торговли товарами Таможенного союза от 25 января 2008 г.;

— Этапы и сроки формирования единой таможенной территории ТС Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации.

В ходе заседания главы правительств трех государств подписали Заявление, в соответствии с которым решили уведомить ВТО о намерении начать переговорный процесс по присоединению к ВТО Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации как единой таможенной территории. Уже в октябре 2011 г. Комиссия ТС привела все нормы ТС в полное соответствие с нормами ВТО. Кроме того, было решено, что в случае вступления в ВТО, нормы этой организации будут иметь большую силу, чем нормы ТС. В связи с этим, при присоединении к ВТО у государства — члена ТС могут возникнуть противоречащие друг другу международные обязательства². Как справедливо отмечает профессор Р. О. Бугубаева: «В целом интеграция ТС в мировую торговую систему зависит в большей степени от выполнения поставленных перед ним задач, а также качества осуществления процесса согласования и синхронизации вступления в ВТО, так как разработка таможенного законодательства велась с позиции требований данной торговой системы, то потенциальные проблемы могут быть в основном связаны с организационным и институциональным обеспечением реализации нормативно-правовой базы, распределения финансовых потоков и т.п.»³.

На заседании Межгоссовета ЕврАзЭС 27 ноября 2009 г. главы государств приняли решение о введении в действие с 1 января 2010 г. соглашений о едином таможенно-тарифном и нетарифном регулировании и наделении Комиссии ТС полномочиями по их ведению.

Таким образом, в 2009 г. Высший орган ТС, Комиссия ТС и правительства Сторон проводят комплекс мероприятий по завершению формирования договорно-правовой базы ТС, включая Единый таможенный тариф, Таможенный кодекс, Статут Суда ТС. С 1 июля 2010 г. на его внутренних границах были отменены процедуры таможенного оформления, а с 1 июля 2011 г. таможенный контроль с внутренних границ ТС перенесен на внешние границы.

Кроме того, Таможенный кодекс ТС соответствует Киотской конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур. Согласно ст. 2 Таможенного кодекса единую таможенную территорию ТС составляют территории Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, а также исключительные экономические зоны и континентальные шельфы государств — участников ТС, искусственные острова, установки, сооружения и иные объекты, в отношении которых государства — участники ТС обладают исключительной юрисдикцией. В рамках ТС и ЕЭП продолжается работа по совершенствованию Таможенного кодекса и подготовка

к проведению официального внутригосударственного согласования, с целью обеспечить его дальнейшее подписание в новой редакции, ратификацию парламентариями стран-участниц и вступление в силу с 1 января 2016 г.

Появление регионального ТС на постсоветском пространстве — важнейшее геополитическое достижение, дающее конкретные выгоды экономикам интегрируемых государств. Создание ТС Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации означает устранение таможенных барьеров во взаимной торговле, что снижает издержки, способствует развитию кооперации производства и росту товарооборота между предприятиями Белоруссии, Казахстана и России. По расчетам ученых Института народнохозяйственного прогнозирования (отделение экономики РАН) суммарный интеграционный эффект, измеряемый дополнительным производством валового внутреннего продукта, к 2015 г. составит примерно 400 млрд долл. Государства — участники ТС за счет интеграционного фактора получают дополнительно около 15% прироста ВВП к 2015 г.⁴

В настоящее время ТС между Казахстаном, Россией и Беларуссией является наиболее продвинутой и близкой к реализации формой сотрудничества бывших советских республик. Несомненно, унификация тарифов и мер нетарифного регулирования, сближение законодательств, введение единых внешних тарифов способствует развитию производства, увеличивает долю региональной торговли в товарообороте стран — участниц интеграционных группировок, усиливает процессы международной кооперации⁵.

На заседании Высшего Евразийского экономического совета, состоявшемся 25 октября 2013 г. в Минске, было принято решение о создании рабочей группы, которая должна готовить «дорожную карту» присоединения Армении к ТС. А уже ровно через год, 10 октября 2014 г., на саммите Совета глав государств СНГ в Минске был подписан договор о присоединении Армении к ЕАЭС, которая стала его полноправным участником. Ожидается, что в ближайшем будущем к ЕАЭС присоединится также Кыргызстан. На заседании Совета стороны подписали заявление о Плана мероприятий («дорожной карте») по присоединению Кыргызстана к ЕАЭС в качестве полноправного члена. В дальнейшем в ЕАЭС предполагается вступление и Таджикистана. Возникает интерес к установлению с ЕАЭС режима свободной торговли у таких стран, как Вьетнам, Израиль, Египет, Новая Зеландия, государства Европейской ассоциации свободной торговли. Вопрос о присоединении поднимает Турция. Следует отметить, что Индия также проявляет интерес и хотела бы рассмотреть возможность подписания договора о зоне свободной торговли⁶. Это говорит о том, что все больше стран не только постсоветского пространства, но и дальнего зарубежья проявляют большой интерес к данному интеграционному объединению.

ТС создает условия для свободного движения товаров, что, безусловно, приводит к активизации присутствия российских и белорусских товаропроизводителей и усилению конкуренции на внутреннем рынке Казахстана. Конечно, выживает тот, кто имеет наибольшие конкурентные преимущества. Поэтому на повестке дня стоят вопросы повышения конкурентоспособности отечественного малого и среднего бизнеса (МСБ), что станет важным фактором его успешной интеграции в ЕЭП.

2 Нормы ВТО станут приоритетными по отношению к Таможенному союзу («Независимая Газета», 12.10.2011) — WTO.RU. Таможенный союз ЕврАзЭС. <http://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения: 01.10.14).

3 Бугубаева Р. О. Таможенный союз и проблемы вступления во всемирную торговую организацию // Вестник КЭУ: экономика, философия, педагогика, юриспруденция. — Караганда. — 2011. — № 4 (23). — С. 12.

4 Основные принципы и краткая история формирования Таможенного союза [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://regfortrade.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=110:2010-02-15-16-01-29&catid=58:documents&Itemid=134 (дата обращения: 03.10.14).

5 Ивин В. В. Направления развития таможенного администрирования в контексте создания Таможенного союза // Российский внешнеэкономический вестник. — 2010. — № 6 (июнь). — С. 24–31.

6 Новые горизонты интеграции // Казахстанская правда. — 2013. — 25 октября.

Необходимо максимально помочь предпринимательскому сектору страны устранить стоящие перед ним различные административные барьеры и препоны. Не теряет своей актуальности и вопрос создания государственного органа, главной задачей которого должно стать регулирование деятельности субъектов МСБ, содействие его развитию в новых экономических условиях, участие в работе межправительственных комиссий по формированию нормативно-правовой базы ЕЭП. Только тогда наш бизнес станет более конкурентоспособным и сможет удерживать свои позиции в рамках ЕЭП⁷.

Некоторые эксперты считают, что ЕврАзЭС себя изжил и является лишним звеном при существовании ТС⁸. С этим следует согласиться, в связи с созданием ЕАЭС сохранение ЕврАзЭС является нецелесообразным. Уже на сегодня из 151 соглашения в рамках ЕврАзЭС сохраняют свое действие только 87. На встрече в Минске, прошедшей в октябре 2014 г., главы стран — участниц ТС и ЕЭП высказали свое мнение о существовании ЕврАзЭС, по итогам чего было принято решение о его прекращении. ЕврАзЭС — это та организация, которая была наиболее современным интеграционным объединением, проводя согласованную финансовую и экономическую политику. Кроме того, ЕврАзЭС было более компактно, и государства, которые входили в этот интеграционный проект, выполняли общую задачу по формированию единого экономического пространства. В ЕврАзЭС был создан организационно-правовой механизм для реализации принимаемых решений. Это означало, если документ подписан, то стороны обязаны были приложить все усилия для его выполнения. ЕврАзЭС являлся важной площадкой интеграционных процессов на постсоветском пространстве. Нормативно-правовая база ЕврАзЭС явилась стартовой площадкой при формировании ТС и создании в рамках ТС единого экономического пространства.

ЕЭП трех государств — России, Беларуси и Казахстана начало функционировать с 1 января 2012 г. Целью формирования ЕЭП являлось создание условий для стабильного и эффективного развития экономик государств-участников и повышения уровня жизни населения.

Процедура формирования единого экономического пространства предполагала прохождение следующих этапов:

- создание стабильных и открытых правовых рамок на основе поэтапного сближения и гармонизации хозяйственного законодательства, прежде всего внешнеэкономического, налогового, таможенного, формирование действенного механизма правоприменения;
- введение торгового режима, исключающего применение во взаимной торговле тарифных и количественных ограничений, антидемпинговых, компенсационных и специальных защитных мер на базе единых правил конкуренции и применения субсидий и иных форм государственной поддержки;
- формирование единых принципов регулирования деятельности естественных монополий;
- состыковка механизмов ценообразования, приватизации и валютного регулирования;
- становление и развитие рынков энергоресурсов, массовых промышленных продуктов, транспортных услуг, продукции агропромышленного комплекса;
- регулирование рыночными методами весьма емкого рынка в интересах всех вместе взятых и каждого государства в отдельности⁹.

Вышеперечисленные документы предусматривают более глубокую экономическую интеграцию трех государств — участников ТС. Речь идет о создании РФ, Беларусь и Казахстаном сначала ЕЭП, а впоследствии — ЕАЭС. Это предполагает, прежде всего, гармонизацию и унификацию всех норм и правил, проведение согласованной экономической и социальной политики.

Основными принципами функционирования ЕЭП являются обеспечение свободы перемещения товаров, услуг, капитала и рабочей силы через границы государств-участников. Принцип свободного движения товаров предусматривает устранение изъятий из режима свободной торговли и снятие ограничений во взаимной торговле на основе унификации таможенных тарифов, формирования общего таможенного тарифа, установленного на основе согласованной государствами-участниками методики, мер нетарифного регулирования, применения инструментов регулирования торговли товарами с третьими странами¹⁰.

Президенты России, Беларуси и Казахстана подписали в ноябре 2011 г. пакет документов об интеграции в рамках ЕЭП. В частности, подписаны Декларация о евразийской экономической интеграции и Договор о Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), которая стала преемницей Комиссии ТС. А Комиссия ТС, согласно ст. 39 Договора о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 г., прекратила свое существование 1 июля 2012 г., т.е. ЕЭК приступил к работе с 1 января 2012 г.

Формирование ЕЭП предусматривает равный доступ к внутренней инфраструктуре государств-участников, что особенно актуально для Казахстана, как страны, не имеющей выхода к морю. Также предусматривается установление единых условий функционирования рынка услуг, свободное передвижение рабочей силы и капитала, унифицированные правила конкуренции, промышленного субсидирования, единых мер поддержки сельского хозяйства, проведение единой экономической политики, тарифной политики, унифицированные правила государственных закупок. В рамках создания ТС проведение согласованной политики в сфере технического регулирования является одним из ключевых элементов интеграции государств, поскольку в настоящее время присутствует тенденция завоевания экономических ниш методами нормативной экспансии — через лоббирование в технических регламентах, стандартах, методах аккредитации, оценки соответствия и прочих формах допуска на рынок. Меры технического регулирования не только защищают рынок от недоброкачественной продукции, но и позволяют решать задачи повышения конкурентоспособности продукции, стимулирования инноваций¹¹.

Следует также отметить, что до 1 января 2013 г. завершена унификация тарифов на услуги по перевозке грузов железнодорожным транспортом, в результате чего казахстанские грузоотправители на территории России и Беларуси будут оплачивать стоимость перевозки по единому тарифу. Под унификацией подразумевается объединение всех тарифов в один, что существенно снизит тарифную нагрузку для наших грузоотправителей и будет способствовать повышению предпринимательской активности при расширении рынка сбыта своей продукции, увеличению объема грузоперевозок, повышению конкурентоспособности экономики за счет открытия доступа к железнодорожной инфраструктуре. Имеются все условия для дальнейшего развития региональной интеграции в рамках ТС, Единого экономического пространства, а создание Евразийского

7 Рахматулина Г. Г. Вперёд, в союз? <http://camonitor.com/archives/2395> (дата обращения: 05.10.14).

8 ЕврАзЭС при существовании Таможенного союза — лишнее звено: эксперт [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://kazakhstan.news-city.info/index.htm> (дата обращения: 06.10.14).

9 Комендантов С. В. Международно-правовые последствия создания Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС // Российский внешнеэкономический вестник. — 2010. — № 1 (январь). — С. 37–41.

10 Основные принципы и краткая история формирования таможенного союза [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://regfortrade.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=110:2010-02-15-16-01-29&catid=58:documents&Itemid=134 (дата обращения: 03.10.14).

11 Божко Л. Л. Алгоритм трансформации приграничной идеологии в реалиях практических мероприятий [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2011/03/10/> (дата обращения: 09.10.14).

экономического союза является закономерной фазой¹². Поэтому к 1 января 2015 г. в соответствии с Декларацией о Евразийской экономической интеграции стороны должны завершить кодификацию международных договоров и на этой основе создать Евразийский экономический союз — как самый высокий уровень интеграции стран¹³. А в дальнейшем возможно формирование и функционирование единого Евразийского парламента.

Формирование договорно-правовой базы можно разделить на несколько этапов: создание ЕврАзЭС (2000 г.), впоследствии ТС (2010 г.), на его платформе создание ЕЭП (2012) и последующее создание Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Последнее из названных объединений является международной организацией региональной экономической интеграции России, Казахстана и Белоруссии, которые приняли на себя обязательства гарантировать свободное перемещение товаров, услуг, капитала и рабочей силы с 1 января 2015 г. Создание такого экономического интеграционного объединения на евразийском пространстве, как ЕАЭС, будет способствовать активному сближению запада и востока. Подписание и ратификация Договора о ЕАЭС откроет новую эпоху внешнеэкономического сотрудничества в гармоничном развитии и сближении экономик государств — членов ЕАЭС, будет способствовать устойчивому росту деловой активности, сбалансированной торговле и добросовестной конкуренции между представителями бизнес-сообщества. «С подписанием Договора о ЕАЭС изменится договорно-правовая база ныне действующих ТС и ЕЭП, которая уже составляет более 100 международных договоров, подписанных в период с 1995 по 2012 год, — справедливо отметил известный российский ученый С. Ю. Глазьев. — С принятием Договора большинство этих документов будут отменены, что сделает правовую основу более транспарентной и понятной для субъектов торговой деятельности»¹⁴. Мы должны уделить особое внимание формированию и развитию Союзных наднациональных институтов, не просто быть удовлетворены гармонизацией и унификацией национальных законодательств, но и делать шаги к созданию единых, единообразных законов, имеющих равную силу на территории Евразийского союза государств»¹⁵.

Однако есть ряд проблемных моментов, над ликвидацией которых необходимо работать, в том числе и Евразийской экономической комиссии.

Во-первых, свободное перемещение товаров ужесточило условия конкуренции казахстанских производителей с предприятиями стран ТС и ЕЭП. Растут внешнеторговые диспропорции. Сохраняются серьезные трудности для доступа казахстанской продукции на рынки России и Беларуси, которые используют нетарифные и технические барьеры, завышенные санитарные и фитосанитарные нормы, меры по сертификации, лицензированию и квотированию, требования по унификации технических регламентов. Таким образом, расширение сферы техрегулирования в ЕЭП идет вразрез с политикой Казахстана по улучшению бизнес-среды.

Во-вторых, имеются проблемные вопросы и в электроэнергетической сфере, поскольку при заключении соответствующего Соглашения ЕЭП был предусмотрен особый режим, связанный с электроэнергетической системой России. В результате отсутствует свободный доступ к потребителям и поставщикам

электроэнергии. Например, Казахстан не может транзитом через территорию РФ продавать электроэнергию Беларуси.

В-третьих, со стороны участников внешнеэкономической деятельности подвергается большой критике Кодекс ТС, обращается внимание на возможности его либерализации, максимального упрощения таможенных процедур.

В-четвертых, в работе Комиссии наблюдаются явная политизация и распыление средств и усилий на углубление интеграционных процессов, несмотря на наличие нерешенных вопросов в рамках формирования ТС и ЕЭП, поставленных главами государств¹⁶.

В-пятых, следует сформировать эффективную договорно-правовую базу государств-участников по регулированию миграционных потоков населения, так как свободное передвижение рабочей силы будет порождать неконтролируемые миграционные процессы внутри государств-участников.

Исходя из изложенного, можно сделать некоторые выводы:

Необходимо активизировать работу Евразийской экономической комиссии как наднационального органа государств-участников по решению вышеуказанных проблем.

Результаты проведенной работы Евразийской экономической комиссии следует использовать при проведении работ по гармонизации и унификации национальных законодательств, актов ТС, ЕЭП и ЕАЭС. В частности, совершенствовать национальное антимонопольное законодательство, нормы, направленные на защиту внутреннего рынка, на продвижение товаров на внешние рынки, на поддержку отечественного бизнеса, на экономию средств и снижение цен.

Целесообразно использовать созданную систему мониторинга и контроля над исполнением государствами-членами положений международных договоров и решений для повышения эффективности их дальнейшего сотрудничества.

Пристайный библиографический список:

1. Азанов Б. К. Договор о Евразийском экономическом союзе: комплексный правовой анализ (Раздел I. Общие положения. Раздел II. Основные принципы, цели, компетенция и право союза) // Евразийский юридический журнал. — 2014. — № 8 (75).
2. Божко Л. Л. Алгоритм трансформации приграничной идеологии в реалиях практических мероприятий [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://vestnik.uara.ru/ru-ru/issue/2011/03/10/> (дата обращения: 09.10.14).
3. Бутубаева Р. О. Таможенный союз и проблемы вступления во всемирную торговую организацию // Журнал Вестник КЭУ: экономика, философия, педагогика, юриспруденция. — Караганда. — 2011. — № 4 (23).
4. Глазьев С. Ю. Навстречу Евразийскому экономическому союзу // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. — 2014. — № 1 (15).
5. ЕврАзЭС при существовании Таможенного союза — лишнее звено: эксперт. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://kazakhstan.news-city.info/index.htm> (дата обращения: 06.10.14).
6. Ивин В. В. Направления развития таможенного администрирования в контексте создания Таможенного союза // Российский внешнеэкономический вестник. — 2010. — № 6 (июнь).
7. Информационно-справочные материалы. Таможенный союз. Единое экономическое пространство [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://centrasia.ruschamber.net/Logos/Articles/456805/YAnvar_2012.doc (дата обращения: 10.10.14).

12 Моисеев Е. Г. Договор о евразийском экономическом союзе — очередной этап интеграции на постсоветском пространстве // Евразийский юридический журнал. — 2014. — № 7. — С. 21.

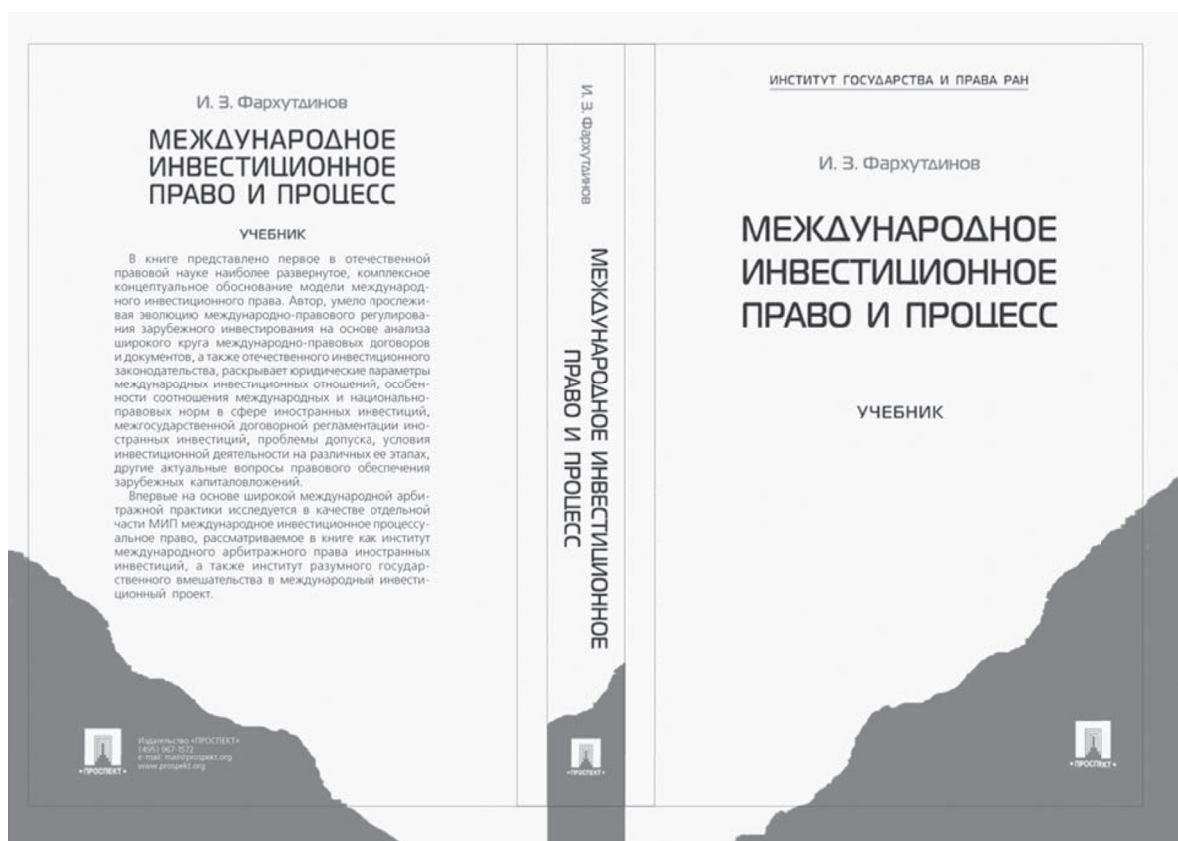
13 Информационно-справочные материалы. Таможенный союз. Единое экономическое пространство. http://centrasia.ruschamber.net/Logos/Articles/456805/YAnvar_2012.doc (дата обращения: 10.10.14).

14 Глазьев С. Ю. Навстречу Евразийскому экономическому союзу // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. — 2014. — № 1 (15).

15 Азанов Б. К. Договор о Евразийском экономическом союзе: комплексный правовой анализ (Раздел I. Общие положения. Раздел II. Основные принципы, цели, компетенция и право союза) // Евразийский юридический журнал. — 2014. — № 8 (75) — С. 40.

16 Новые горизонты интеграции // Казахстанская правда. — 2013. — 25 октября.

8. Комендантов С. В. Международно-правовые последствия создания Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС // Российский внешнеэкономический вестник. — 2010. — № 1.
9. Моисеев Е. Г. Договор о евразийском экономическом союзе — очередной этап интеграции на постсоветском пространстве // Евразийский юридический журнал. — 2014. — № 7.
10. Новые горизонты интеграции // Казахстанская правда. — 2013. — 25 октября.
11. Нормы ВТО станут приоритетными по отношению к Таможенному союзу («Независимая Газета», 12.10.2011) — WTO.RU. Таможенный союз ЕврАзЭС [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения: 01.10.14).
12. Основные принципы и краткая история формирования таможенного союза [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://regfortrade.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=110:2010-02-15-16-01-29&catid=58:documents&Itemid=134 (дата обращения: 03.10.14).
13. Рахматулина Г. Г. Вперёд, в союз? [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://camonitor.com/archives/2395> (дата обращения: 05.10.14).
14. Фархутдинов И. З. ЕврАзЭС... Да здравствует ЕАЭС! Евразийский экономический союз начинает действовать в 2015 году // Евразийский юридический журнал. 2014. — № 9 (76) — С.8–9.



Кочиев А. К.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ТРАНСПОРТНЫЕ КОРИДОРЫ И МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ РЕСПУБЛИКИ ЮЖНАЯ ОСЕТИЯ

В статье рассматриваются аспекты международной правосубъектности Республики Южная Осетия в контексте возможного открытия транзита через ее территорию.

Ключевые слова: Южная Осетия, международная правосубъектность, Грузия, транспортные коридоры, ТрансКАМ, евразийская интеграция, Таможенный союз России, Беларуси и Казахстана, Евразийский экономический союз, ТРАСЕКА.

Kochiev A. K.

INTERNATIONAL TRANSPORT CORRIDORS AND INTERNATIONAL LEGAL PERSONALITY OF THE REPUBLIC OF SOUTH OSSETIA

The article deals with the legal aspects of a possible strengthening of the international legal personality of the Republic of South Ossetia by opening the transit through its territory and accession to international transport corridors.

Keywords: South Ossetia, international legal personality, Georgia, transport corridors, Transcaucasian Highway, Eurasian integration, Customs Union of Russia, Belarus and Kazakhstan, Eurasian Economic Union, TRACECA.



Кочиев А. К.

Среди потенциальных ресурсов, которые могут быть использованы для укрепления международных позиций Южной Осетии, заслуживает специального рассмотрения в высшей степени выгодное положение страны на транспортном маршруте между Северным Кавказом и Закавказьем. Очевидно, что речь может идти не только о потенциальных экономических выгодах, но и о значимости участия в осуществлении контроля и менеджмента на важном участке международного транспортного коридора и включении в этом качестве в крупные международные проекты. Международно-правовое измерение этого обстоятельства заслуживает специального рассмотрения.

Существует ряд многосторонних международных соглашений, предметом которых является функционирование и/или создание международных транспортных коридоров из Азии в Европу. В контексте нашей работы, в первую очередь, интерес представляют Соглашение о международном транспортном коридоре «Север-Юг» от 12.09.2000 г. и Основное многостороннее соглашение о международном транспорте по развитию коридора Европа — Кавказ — Азия (г. Баку, 8 сентября 1998 г.), поскольку они так или иначе связаны с регионом, в котором находится Южная Осетия.

Возможность присоединения Транскавказской автомагистрали к международному транспортному коридору Европа — Кавказ — Азия (ТРАСЕКА), проходящему через соседнюю Грузию, и присоединение к транспортному коридору Север-Юг открывают Южной Осетии новые возможности, в том числе для укрепления своего международно-правового статуса¹. Следует отметить, что формальных правовых преград для присоединения к указанным выше соглашениям нет, поскольку в ст. 14 Основного многостороннего соглашения о международном транспорте по развитию коридора Европа — Кавказ — Азия говорится, что оно «открыто для присоединения любого государства».

Одним из немногих документов, нормативно закрепляющих понятие «международный транспортный коридор» (далее — МТК), является Соглашение о международном транспортном коридоре «Север-Юг» между Российской Федерацией, Индией, Ираном и Оманом, в котором сказано: «„МТК“ — со-

вокупность магистральных транспортных коммуникаций (как имеющихся, так и вновь создаваемых), связывающих Стороны, с соответствующим обустройством, как правило, различных видов транспорта, обеспечивающих перевозки пассажиров и товаров в международном сообщении, на направлении их наибольшей концентрации»².

В науке предлагается два подхода к пониманию МТК: узкое и широкое. В первом случае МТК определяется как «транспортный маршрут, который проходит по территории двух или более государств, обеспеченный соответствующей инфраструктурой, транспортными средствами и располагающий геополитическим базисом, по которому, во-первых, осуществляются регулярные (линейные) перевозки грузов (пассажиров) и который, во-вторых, создан и реализуется на определенной международно-правовой основе»³.

В широком смысле МТК «включает в себя все транспортные коридоры международного значения, в том числе не имеющие договорной или обычно-правовой международно-правовой основы и базирующиеся на нормах «мягкого права»⁴.

Участок транспортного коридора, проходящего по территории Южной Осетии, в правовом отношении регулируется нормами внутригосударственного права Южной Осетии и двусторонними соглашениями между Южной Осетией и Россией. Российско-осетинские двусторонние соглашения определяют, что «в случае если в отношении товаров не применяются запреты и ограничения в сфере внешней торговли товарами, каждая Сторона обеспечивает беспрепятственный транзит через территорию своего государства товаров, происходящих с территории (таможенной территории) государства другой Стороны и предназначенных для таможенной территории государства любой третьей страны и (или) происходящих с таможенной территории любой третьей страны и предназначенных для территории (таможенной территории) государства другой Стороны, и предоставляет экспортерам, импортерам

1 Основное многостороннее соглашение о международном транспорте по развитию коридора Европа — Кавказ — Азия (г. Баку, 8 сентября 1998 г.). — Статья 14. ТРАСЕКА [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.traceca-org.org/fileadmin/fm-dam/pdfs/til_mla/MLA_Russian_with_amendments.pdf.

2 Соглашение о международном транспортном коридоре «Север-Юг» от 12.09.2000 г. — Статья 1. — Пункт 1.8. [Электронный ресурс] // Министерство иностранных дел Российской Федерации. Официальный сайт. — Режим доступа: http://www.mid.ru/BDOMP/spm_md.nsf/0/6CC13FE53605358E44257BE8001D8FDD.

3 См.: Семенов Д. В. Правовые режимы евразийских транспортных коридоров // Евразийский юридический журнал. — 2013. — № 1 (56). — С. 21–25.

4 Там же.

и (или) перевозчикам все имеющиеся и необходимые для обеспечения транзита средства и услуги на условиях, не худших, чем те, на которых те же средства и услуги предоставляются собственным экспортерам, импортерам и (или) перевозчикам либо экспортерам, импортерам и (или) перевозчикам любого третьего государства»⁵. В случае же, когда произведенные на территории одной из сторон указанных соглашений товары переправляются в другую страну — сторону соглашения, они не облагаются таможенными пошлинами, за исключением ряда оговоренных изъятий⁶.

В качестве единственной альтернативы Транскавказской автомагистрали (далее — ТрансКАМ) в настоящее время может рассматриваться, хотя и с достаточно большой степенью условности, лишь одна автомагистраль, пересекающая Главный Кавказский хребет, — Военно-Грузинская дорога, проложенная через Крестовый перевал (высшая точка — 2379 м над уровнем моря). Данный транспортный коридор был закреплен в приложении к Европейскому соглашению о международных автомагистралях (СМА) от 15 ноября 1975 г. в качестве одной из основных дорог направления север-юг и обозначался как Е 117 Минеральные Воды — Нальчик — Владикавказ — Тбилиси — Ереван — Гори — Мегри⁷. Указанное соглашение рассматривалось как «координированный план постройки и реконструкции дорог, имеющих международное значение, который они (стороны) намерены выполнять в рамках своих внутригосударственных программ»⁸.

Транспортный потенциал перевальных путей осетинского участка Большого Кавказского хребта настолько очевиден, что привлекал внимание специалистов уже в XIX в. Современную ТрансКАМ, связывающую Южную Осетию с Российской Федерацией, начали строить в 1975 г. и завершили в 1986 г. Строительство магистрали сопровождалось сопротивлением со стороны властей Грузии, уже тогда усматривавшей угрозу для своих сепаратистских устремлений в открытии прямого автомобильного сообщения Южной Осетии с Россией. Так или иначе, но дорога в конечном итоге была построена, пусть и не в первоначально планировавшемся виде. В настоящее время ТрансКАМ модернизируется: расширяется полотно дорожного покрытия, ведется строительство различных инженерных сооружений, осуществляется реконструкция четырехкилометрового туннеля и т. д.

Отметим, что в зимнее время года Военно-Грузинская дорога, проходящая в районе Казбегского массива, аккумулирующего атмосферную влагу, часто бывает закрыта по причине сильных снегопадов и опасности схода снежных лавин в усло-

виях сложнейшего высокогорного рельефа. По этой причине Военно-Грузинская дорога занимает почетные места в различных рейтингах самых опасных дорог мира. Что касается югоосетинского маршрута, проходящего по Транскавказской автомагистрали через Рукский тоннель (около 2100 м над уровнем моря), то он имеет более высокую пропускную способность и перспективы для расширения⁹. Помимо этого, югоосетинский маршрут является круглогодичным, он имеет меньшую протяженность и намного более безопасен.

Помимо Транскавказской автомобильной магистрали, в 1983–1884 гг. были разработаны три проекта Кавказской перевальной железной дороги: Горийский, Квенамтский и Архотский. Горийский маршрут пролегал через территорию Южной Осетии и должен был соединить станцию Алагир в Северо-Осетинской АССР с железной дорогой Гори-Цхинвал. Этот маршрут, протяженностью порядка 138 км, — короче других на 50 км — был, однако, отвергнут грузинским правительством по политическим соображениям, несмотря на его очевидные экономические выгоды и преимущества¹⁰. После признания Россией государственной независимости Южной Осетии тема строительства железной дороги вновь актуализировалась. В частности, министр транспорта России Игорь Левитин заявил, что «по проектам железнодорожного сообщения между РФ и Южной Осетией мы рассматриваем параллельно как вариант обхода Рокского туннеля, так и его модернизации». По данному направлению были предприняты и первые шаги. Так, между Республикой Северная Осетия — Алания и филиалом РЖД «Северо-Кавказская железная дорога» было подписано соглашение «О сотрудничестве и взаимодействии на период 2009–2011 годов», которое предусматривало создание железной дороги из Российской Федерации в Южную Осетию, однако, в силу различных причин реализация данного проекта откладывается до более благоприятного момента¹¹.

В 2000 г. правительства России, Индии, Ирана и Омана заключили соглашение о создании МТК «Север-Юг», проходящего «из Индии, Омана по морю, и через Иран, Каспийский регион, Российскую Федерацию и далее, а также в обратном направлении»¹². Не углубляясь в детали относительно того, в чьей повестке значится проблематика потенциального меридионального транспортного коридора помимо участников Большой игры, крупнейших западных держав и международных интеграционных объединений (для которых интересны важные транспортные коммуникации практически везде), отметим, что достаточно внимательно взгляда на географическую карту, которая сама подсказывает векторы интересов. Это не только Армения (кандидат на вступление в ЕАЭС), которую от стран Евразийского союза отделяют территории Грузии и Южной Осетии, но также Иран и Турция, для которых перспектива транспортного коридора от Скандинавии до их южных морей открывает новые возможности.

В Соглашении о создании МТК «Север-Юг» указано, что с целью повышения эффективности транспортных связей для организации перевозок пассажиров и товаров по международному транспортному коридору «Север-Юг», обеспечения безопасности движения транспортных средств, сохранности то-

5 Соглашение между правительством Российской Федерации и Правительством Республики Южная Осетия о режиме торговли товарами от 02.03.2012. — Статья 9 [Электронный ресурс] // Министерство иностранных дел Российской Федерации. Официальный сайт. — Режим доступа: http://www.mid.ru/bdomp/spd_md.nsf/0/1D37619F96E92DAE44257D09002779DC.

6 См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Южная Осетия о международном автомобильном сообщении от 24.10.2012 (пока не действует) [Электронный ресурс] // Министерство иностранных дел Российской Федерации. Официальный сайт. — Режим доступа: http://www.mid.ru/bdomp/spd_md.nsf/0/112AF6752D66DA1B44257D0900277A33. Соглашение между правительством Российской Федерации и Правительством Республики Южная Осетия о режиме торговли товарами от 02.03.2012. — Статья 9 [Электронный ресурс] // Министерство иностранных дел Российской Федерации. Официальный сайт. — Режим доступа: http://www.mid.ru/bdomp/spd_md.nsf/0/1D37619F96E92DAE44257D09002779DC.

7 Европейское соглашение о международных автомагистралях (СМА) от 15 ноября 1975 г. — Стр. 20 // UNECE [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/trans/conventn/ECE-TRANS-SC1-384r.pdf>.

8 Там же. — Статья 1. — С. 3.

9 Нижний Зарамаг (Роки) [Электронный ресурс] // Федеральное государственное казенное учреждение «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов ространицы». — Режим доступа: <http://rosgranstroy.ru/branch/list/makhachkala/document1032.phtml>

10 Скаков А. Ю. Политика: Россия в Закавказье — вызовы и перспективы / Южный фланг СНГ. Центральная Азия — Каспий — Кавказ: энергетика и политика / Под ред. А. В. Мальгина, М. М. Наринского. — Вып. 2. — М.: Навона, 2005. — С. 327.

11 Через хребет. Россия надоело гонять в Цхинвал через Тбилиси [Электронный ресурс] // RG.RU. Российская газета. — Режим доступа: <http://www.rg.ru/2009/05/26/vagony.html>

12 Соглашение о международном транспортном коридоре «Север-Юг» от 12.09.2000 г. — Статья 1. — Пункт 1.9.

варов и охраны окружающей среды в соответствии с международными стандартами «Стороны предпринимают все усилия, направленные на: а) сокращение времени транзитных перевозок пассажиров и товаров через территории их государств; б) сведение к минимуму стоимости транзитных перевозок; в) упрощение и унификацию всей административной документации и процедур (включая таможенные), касающиеся транзитных перевозок пассажиров, товаров через их соответствующие территории в соответствии с принятыми международными соглашениями и стандартами¹³. Исходя из сказанного, теоретически всем участникам данного соглашения небезынтересна возможность прохождения грузов по территории как Грузии, так и Южной Осетии.

Для Южной Осетии заинтересованность в разблокировании международного транзита очевидна. До 2004 г. поступления от таможенных платежей составляли около 62% от всех доходов бюджета Республики Южная Осетия. Однако ситуация резко изменилась в 2004 г., когда Грузия выставила блокпосты на дороге Цхинвал-Гори, тем самым фактически начав блокаду Южной Осетии¹⁴. На данный момент граница между Южной Осетией и Грузией для передвижения коммерческих грузов практически закрыта. Законодательные акты, принятые Грузией после августа 2008 г., делают невозможным транзит через территории Южной Осетии и Абхазии. Одним из основных препятствий для международного транзита через территорию Южной Осетии является закон Грузии «Об оккупированных территориях», запрещающий осуществление всяческой экономической деятельности в Южной Осетии, если на то не получены соответствующие разрешительные документы в Грузии. Посредством подобных рестриктивных актов Грузия пытается «застолбить» свои притязания на территории Республики Южная Осетия и Республики Абхазия.

Несмотря на принятый грузинским парламентом закон «Об оккупированных территориях», правительство Грузии в рамках процедур согласования вхождения России во Всемирную Торговую Организацию (далее — ВТО) заключило с Российской Федерацией соглашение, определившее несколько маршрутов, связывающих Россию и Грузию, по которым должны беспрепятственно проходить грузы. Один из них проходит по Транскавказской автомагистрали, пролегающей по территории Южной Осетии¹⁵. Тем не менее движение по данному маршруту еще не открыто. Подписание данного соглашения стало возможным благодаря давлению заинтересованных акторов, нашедших рычаги воздействия на Грузию для изменения ее позиции. По сути, в ходе переговоров по вступлению Российской Федерации в ВТО в 2011 г. Грузия была вынуждена дать свое согласие на транзит грузов через территорию Южной Осетии и Абхазии, хотя и с рядом оговорок¹⁶.

Следует отметить, что, несмотря на достигнутые Грузией и Россией договоренности, конкретного механизма для их реализации без участия югоосетинской стороны не просматри-

вается. Южная Осетия, будучи суверенным государством, обладает собственной юрисдикцией. Республика Южная Осетия в качестве суверенного государства была провозглашена 29 мая 1992 г. и с тех пор фактически находится вне правового поля Грузии¹⁷. Российская Федерация признала Южную Осетию 26 августа 2008 г.¹⁸ Чуть позже примеру России последовали Никарагуа, Венесуэла, Науру и Тувалу¹⁹.

Между Россией и Южной Осетией установлены дипломатические отношения на уровне посольств. Между двумя странами подписаны Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи и несколько десятков межправительственных соглашений в самых различных сферах. Российская Федерация и Республика Южная Осетия провели переговоры по делимитации и демаркации государственной границы, завершившиеся парафированием межгосударственного договора о государственной границе. Полномочиями по подписанию данного договора президент Российской Федерации наделил министра иностранных дел²⁰.

Единственным законным местом пересечения государственной границы между Южной Осетией и Российской Федерацией физическими лицами и грузами является установленный соответствующим соглашением пункт пропуска, находящийся с российской стороны в селении Нижний Зарамаг, а с югоосетинской стороны — в селении Рук²¹.

В силу отсутствия официальных взаимоотношений между Южной Осетией и Грузией, на границе между ними нет нормативно закрепленного пункта пропуска, что делает невозможным пересечение югоосетино-грузинской границы физическими лицами и грузами без нарушения ее режима. Парламентом Южной Осетии принят закон о государственной границе, определяющий, что «пересечение Государственной границы лицами и транспортными средствами осуществляется на путях международного автомобильного сообщения либо в иных местах, определяемых международными договорами Республики Южная Осетия или решениями Правительства

13 Соглашение о международном транспортном коридоре «Север-Юг» от 12.09.2000 г. — Статья 2.

14 Скаков А. Ю. Политика: Россия в Закавказье — вызовы и перспективы / Южный фланг СНГ. Центральная Азия — Каспий — Кавказ: энергетика и политика / Под ред. А. В. Мальгина, М. М. Наринского. — Вып. 2. — М.: Навона, 2005. — С. 324.

15 Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Грузии об основных принципах механизма таможенного администрирования и мониторинга торговли Товарами от 09.11.11 [Электронный ресурс] // Электронный ресурс Министерства иностранных дел Российской Федерации. Официальный сайт. — Режим доступа: http://www.mid.ru/bdomp/spd_md.nsf/0/75EDC231A60A0D8844257D7700254FD3

16 См.: Россия и ВТО: Закулисье переговоров с Грузией. Россия и Грузия по-разному смотрят на сделку по ВТО [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://inosmi.ru/europe/20111122/178181282.html> (05.06.2014).

17 См.: Акт провозглашения независимости Республики Южная Осетия от 29 мая 1992 года // Конфликты в Абхазии и Южной Осетии: документы 1989–2006 гг. / Составление и комментарии М. А. Волхонский, В. А. Захаров, Н. Ю. Силаев, — М.: НП ИД «Русская панорама», 2008. — С. 210–211.

18 Указ Президента РФ «О признании Республики Южная Осетия» № 1261 от 26.08.2008.

19 Декрет о признании Южной Осетии Президента Республики Никарагуа № 46–2008 [Электронный ресурс] // Сайт Министерства внешних связей Республики Никарагуа — Режим доступа: http://www.cancilleria.gob.ni/publicaciones/r_osetia_s.pdf; Южная Осетия установила дипломатические отношения с Никарагуа [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2010/04/14/nicaragua/>; Chavez backs Russian recognition of Georgia regions [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.reuters.com/article/2008/08/29/us-georgia-ossetia-venezuela-idUSN2945876620080829>; Республика Науру признала независимость Южной Осетии // [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2009/12/16/nauru/>; Острова Тувалу признали Южную Осетию [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2011/09/23/tuvalu/>

20 Распоряжение Президента РФ «О подписании Договора между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о государственной границе» р № 342-рп от 12 сентября 2013 г. [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации. — Режим доступа: <http://pravo.gov.ru:8080/page.aspx?58906>

21 См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Южная Осетия о пункте пропуска через российско-югоосетинскую государственную границу [Электронный ресурс] // Министерство иностранных дел Российской Федерации. Официальный сайт — Режим доступа: http://www.mid.ru/bdomp/spd_md.nsf/0/3183FB3829849C7744257CEB003F7E38

Республики Южная Осетия»²². В законе также сказано, что «государственной границей Республики Южная Осетия является административная граница бывшей Югоосетинской автономной области, закреплённая международными договорами и законодательными актами бывшего СССР»²³.

В целях осуществления охраны границ между Южной Осетией и Россией было заключено международное соглашение о совместных усилиях по охране границ. В соответствии с ним охрану границ осуществляют совместно югоосетинские и российские пограничники²⁴. Режим таможенной территории Южной Осетии регулируется таможенным кодексом страны²⁵. Ввоз и вывоз грузов и людей на таможенную территорию Республики Южная Осетия контролирует Таможенная служба Республики Южная Осетия.

Наличие собственной территории, очерченной границами, и осуществление ее эффективного контроля — являются одними из основных критериев существования государства. Отмечается, что «рамки международного права, которые определяют, является или нет то или иное образование государством или определяют существование или прекращение существования государства, могут включать: критерии, связанные с практической жизнеспособностью государства или образования, декларирующего себя государством, такие как постоянное население, существующее на определенной территории, на которой осуществляется эффективное управление правительством, независимое от внешнего воздействия, в том смысле, что правительство и народ образуют независимое государство»²⁶.

В международных нормативно-правовых актах нечасто встречаются критерии, позволяющие отнести то или иное образование к категории государств. Одним из таких документов является Конвенция Монтевидео о правах и обязанностях государств. Она гласит, что наличие постоянного населения, определенной территории, правительства и способности вступать в международные отношения являются обязательными признаками государства²⁷.

Очевидно, что «определённая территория» — это территория, очерченная соответствующими границами. В соответствии с Законом Республики Южная Осетия «О государственной границе республики Южная Осетия», государственная граница — это «линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы территории (суши, вод, недр, воздушного пространства) Республики Южная Осетия, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета Республики Южная Осетия»²⁸.

Д. И. Фельдман и Г. И. Курдюков отмечали, что «вопрос о том, действительно ли на международной арене появилось новое государство — субъект международного права, решается при помощи так называемых критериев. Основное условие

состоит в том, что появление нового образования, претендующего на международную правосубъектность, не должно нарушать принципа самоопределения. Важнейшим показателем правосубъектности при этом является политическая независимость»²⁹.

В сложившейся сегодня ситуации, следует отметить, позиции Грузии очень слабы, поскольку заявления о том, что Южная Осетия является частью Грузии и закрепление данной позиции в Конституции Грузии и других грузинских правовых актах не находят реального подтверждения, тогда как югоосетинская сторона демонстрирует эффективный контроль своей территории и осуществление властных полномочий в ее пределах³⁰. На территории Южной Осетии проживает постоянное население, связанное со своим государством институтом гражданства³¹. Власть в Южной Осетии строится на принципах разделения властей и состоит из законодательной, исполнительной и судебной ветвей³². Все властные полномочия осуществляются в полном объеме в рамках конституции и конституционных законов Республики Южная Осетия. В соответствии с действующим на территории Южной Осетии законодательством, в оговоренные сроки в стране проводятся выборы президента и парламента. Так, на текущий момент в Южной Осетии президента страны выбирали четырежды, а парламент — шесть раз. Каждый раз выборы проходили при высокой явке избирателей и с соблюдением всех предусмотренных законом правил и процедур, под наблюдением международных наблюдателей. Законодательная власть представлена в стране парламентом, в компетенцию которого входит принятие законов, назначение председателя правительства страны по представлению президента, назначение судей и прочие соответствующие полномочия. Исполнительная власть возглавляется президентом и представлена как коллегиальным органом — правительством, так и отдельными исполнительными органами. Судебная власть в Южной Осетии осуществляется Верховным и Арбитражным судами. В соответствии с Конституцией Республики Южная Осетия должен быть сформирован и Конституционный Суд, однако в силу различных обстоятельств, не давших сформировать его, функции Конституционного Суда частично выполняются Верховным Судом. У Южной Осетии есть собственная армия, формирующаяся из призывников и профессиональных военных. Правопорядок в стране обеспечивают подразделения министерства внутренних дел. Надзором за соблюдением законодательства занимаются органы прокуратуры.

Как мы отмечали выше, в международном праве нет четких, нормативно закреплённых критериев признания того или иного политического образования в качестве государства, следовательно, государства в данном вопросе чаще всего руководствуются своими интересами и политическими соображениями, под которые подстраивается то или иное правовое обоснование.

Признание как таковое является всего лишь актом со стороны признающего государства в отношении признаваемого, выражающим намерение установить двусторонние отношения и облечь их в определенное правовое содержание. По сути, акт признания лишь констатирует существование государ-

22 Закон Республики Южная Осетия «О Государственной границе Республики Южная Осетия» от 9 июня 2010 г. — Статья 9. — Пункт 1.

23 Там же. Статья 2. — Пункт 1.; Меморандум о границах Южной Осетии // Конфликты в Абхазии и Южной Осетии: документы 1989–2006 гг. / Составление и комментарии М. А. Волхонский, В. А. Захаров, Н. Ю. Силаев, — М.: НП ИД «Русская панорама», 2008. — С. 213–217.

24 См.: Закон Республики Южная Осетия «О Государственной границе Республики Южная Осетия» от 9 июня 2010 г.

25 Таможенный кодекс Республики Южная Осетия от 12 февраля 1997 г. — С–V/5 (2 созыв).

26 Wilde R. Recognition in International Law // Meeting Summary. Recognition of States: the Consequences of Recognition or Non-Recognition in UK and International Law. Summary of International Law Discussion Group meeting held at Chatam House on 4 February 2010. — P. 5.

27 Конвенция Монтевидео о правах и обязанностях государств от 26 декабря 1933 г. — Статья 1.

28 Закон Республики Южная Осетия о государственной границе Республики Южная Осетия от 9 июня 2010 г. — Статья 1.

29 Фельдман Д. И., Курдюков Г. И. Основные тенденции развития международной правосубъектности. — Казань: Издательство Казанского университета, 1974 г. — С. 13; См.: Ашавский Б.М. Понятия «правопорядок», «международный правопорядок» и «международный экономический правопорядок»: общее и особенное // Евразийский юридический журнал. — 2014. — № 9. (76). — С. 52–64.

30 См.: Конституция Грузии с поправками от 15 октября 2010 г. Constitutional Court of Georgia [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.constcourt.ge/index.php?sec_id=47&lang_id=ENG

31 Конституционный Закон Республики Южная Осетия «о гражданстве Республики Южная Осетия» от 23 августа 2006 г.

32 Конституция Республики Южная Осетия.

ства, но никак его не создает. Государство появляется в силу реализации волеизъявления народа той или иной территории создать таковое. Человечество уже не раз отрицало различные явления, однако от этого эти явления не переставали существовать. Достаточно вспомнить Галилео Галилея или Джордано Бруно. Так и сейчас, есть ряд авторов, которые утверждают, что признание создает государство. Очевидно, что есть немало государств, существующих без признания международного сообщества, и зачастую к ним скорее можно применить название «государство», нежели к некоторым признанным субъектам международного права, не обладающим самостоятельностью в принятии решений.

Очевидно, что существование Южной Осетии в качестве государства никак не зависит от того, признает ли Грузия Южную Осетию или нет. В международном праве принято считать, что «статус непризнанного государства отличается лишь объемом международных правоотношений»³³. А «при помощи признания государства с самого начала возникновения новых государств, правительств и т.д. упорядочивают юридическую платформу своих отношений, регулируемых международным правом. Именно оно переносит отношения между признающим и признаваемым в сферу конкретных юридических обязательств»³⁴. Признание Грузией международной правосубъектности Южной Осетии всего лишь создаст почву для установления дипломатических отношений между Цхинвалом и Тбилиси и условия для дальнейшего развития двухсторонних контактов.

Бытует мнение о том, что государство считается таковым, если оно является членом Организации Объединенных Наций. На наш взгляд, данное мнение некорректно. ООН — это организация, объединяющая большинство стран мира, однако членство в этой организации никак не может быть индикатором существования того или иного субъекта в качестве государства. В мире есть ряд государств, которые не являются членами ООН. Швейцарская Конфедерация, к примеру, приняла решение вступить в ООН только в 2002 г., а Южный Судан стал членом ООН лишь в 2011 г. Следует учесть, что не всегда членами ООН являются государства в традиционном понимании этого термина. Так, Святой Престол обладает статусом постоянного наблюдателя в ООН, однако его трудно назвать полноценным государством, это скорее псевдогосударство, или, как подобные образования называют на Западе, квазигосударство (quasi state)³⁵.

Исходной точкой в подходах к определению критериев существования государства должно быть волеизъявление народов, высказанное, например, на референдуме, и обстоятельства, не позволяющие тому или иному народу реализовать свое право на самоопределение в пределах государства, в составе которого они находятся. То есть, если права каких-либо народов в государстве систематически ущемляются и они не имеют возможности самостоятельно определять свою будущность, то народ вправе воспользоваться правом на создание своего собственного государства.

Возвращаясь к проблеме международных транспортных коридоров, отметим, что Грузия и ряд стран, поддерживающих территориальные претензии Грузии, в качестве одной из целей открытия транзита рассматривают возможность эрозии

самого понятия государственной границы с Южной Осетией, открытие свободного доступа на ее территорию для Грузии и постепенное всасывание Южной Осетии в грузинское экономическое пространство³⁶. Подобная политика в свое время осуществлялась вторым президентом Грузии Э. Шеварнадзе, который выступал за продолжение существования стихийно возникшего на границе Южной Осетии и Грузии так называемого Эргнетского рынка. Существование этого рынка способствовало беспрепятственному и бесконтрольному передвижению через югоосетино-грузинскую границу как грузов, так и людей, нанося ущерб не только интересам грузинского таможенного ведомства, но и безопасности Южной Осетии.

Открытие транзита с экономической точки зрения может представляться важным для Грузии. До закрытия Грузией границы с Южной Осетией под предлогом борьбы с контрабандой в 2004 г. экономика Грузии существенно пополнялась за счет торговли и транзита. Однако с закрытием границы транзит через Грузию в меридиональном направлении стал затруднительным. Югоосетинский маршрут через круглогодично функционирующий ТрансКАМ намного удобнее и безопаснее маршрута через Военно-Грузинскую дорогу, которую, к тому же, в зимний период нередко приходится закрывать в силу погодных условий.

Южной Осетии открытие транзита способно принести пользу только в том случае, если она сможет показать всем заинтересованным сторонам свою способность быть серьезным партнером, понимающим и умело отстаивающим свои государственные интересы. Этого может добиться только эффективное государство. Государственные институты должны противостоять внешним силам и группам влияния, интересы которых не имеют ничего общего с интересами югоосетинской государственности. Следует отметить, что в настоящее время Южная Осетия находится на стадии укрепления своей государственности и развития институтов как гражданского общества, так и государственного управления. Этот процесс проходит не просто и в некотором смысле даже немного затянулся, однако позитивные тенденции все же налицо.

Еще одним немаловажным фактором является создание соответствующей логистической инфраструктуры и ее обслуживание. Чтобы транзит работал на интересы Южной Осетии, она должна обеспечивать гарантии безопасности для грузопотока, создавать максимально комфортные и понятные условия для его осуществления, наконец, осуществлять эффективное таможенное администрирование. Другими словами, Южная Осетия должна позиционировать себя в качестве ответственного собственника и менеджера транспортной и таможенной инфраструктуры, надежного партнера, готового и способного к сотрудничеству.

Очевидно, было бы неверным предполагать, что страны, подписавшие соглашение о создании транспортного коридора TRACECA, признают Южную Осетию в ближайшей перспективе и не будут противиться ее присоединению к нему. Однако в силу интереса, проявляемого странами региона к транспортному коридору, проходящему через территорию Южной Осетии, вопрос о возможности открытия транзита может быть поставлен в обозримой перспективе. Исходя из сказанного, Южной Осетии целесообразно заняться укреплением и со-

33 Фельдман Д. И., Курдюков Г. И. Основные тенденции развития международной правосубъектности. Издательство Казанского университета, 1974 г. — С. 66.

34 Фельдман Д. И. Признание государств в современном международном праве. — Казань: Издательство Казанского университета, 1960. — Стр. 64–65.

35 См.: Cox N. The Acquisition of Sovereignty by Quasi-States: The case of the Order of Malta // Mountbatten Journal of Legal Studies. Southampton SOLENT University. Solent Electronic Archive [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://ssudl.solent.ac.uk/976/1/2002_6_1%262.pdf

36 «Вовлечение без признания — новая возможность для мира» [Электронный ресурс] // Eastern Partnership Community. — Режим доступа: <http://www.easternpartnership.org/ru/publication/2011-09-12/vovlechenie-bez-priznaniya-novaya-vozmozhnost-dlya-mira>; Государственная Стратегия Грузии в отношении оккупированных территорий от 27 января 2010 г. // Office of the minister of Georgia For Reconciliation and civic Equality [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.smr.gov.ge/docs/doc212.pdf>; Cooley A., Mitchell A. L. Engagement without Recognition: a New Strategy toward Abkhazia and Eurasia's Unrecognized States // The Washington Quarterly. — October, 2010. — PP. 59–73.

вершенствованием внутренней нормативной базы, касающейся транзита грузов по ее территории.

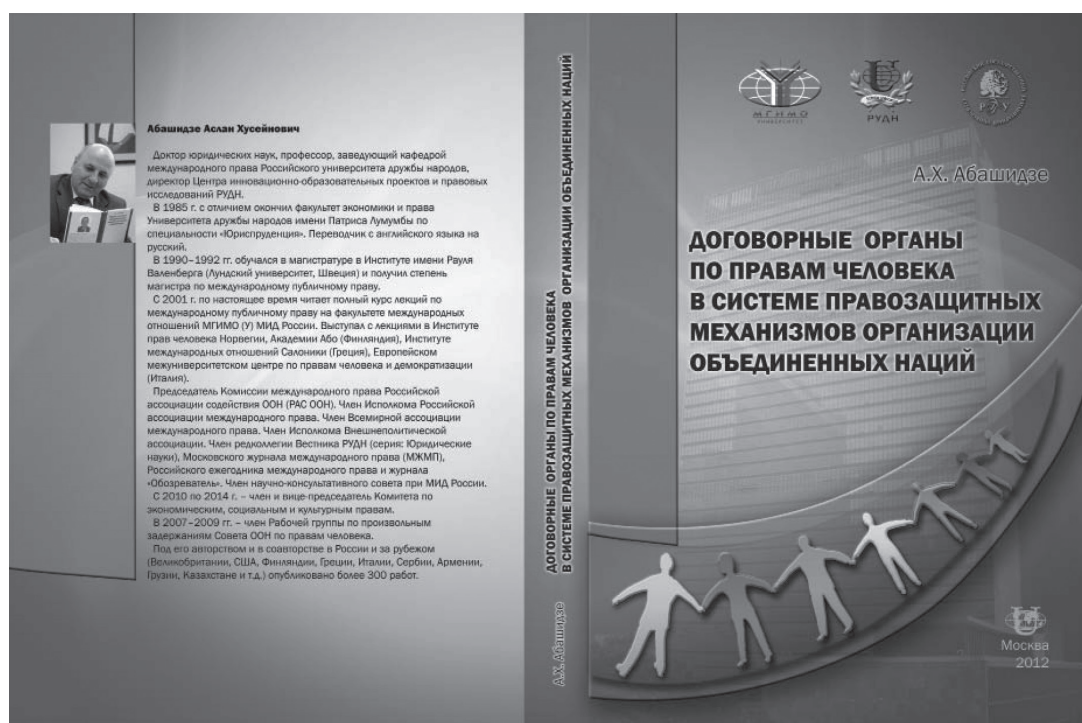
Необходимо учесть, что здесь Южной Осетии придется столкнуться с мощным противодействием. Главный аргумент, который будет эксплуатировать грузинская сторона и союзники Грузии, это ссылки на якобы отсутствие международной правосубъектности у Южной Осетии, а следовательно, и возможности заключать соответствующие соглашения. Однако международная правосубъектность Южной Осетии вполне очевидна и будет только расширяться. При правильном подходе югоосетинской стороны Грузия будет вынуждена принять существующее положение вещей и осуществлять сотрудничество в приемлемой для Южной Осетии форме.

Однако если в Южной Осетии по той или иной причине не успеют или не смогут укрепить соответствующие институты, создать необходимую правовую базу, развить таможенную и логистическую инфраструктуру, то это может быть чревато крайне негативными последствиями. В качестве примера можно вспомнить 90-е годы, когда через Южную Осетию осуществлялся огромный транзитный грузопоток, ни на йоту не способствовавший укреплению югоосетинской государственности, скорее наоборот. От того, насколько Южная Осетия окажется способна сконцентрироваться на реализации в своих интересах накапливающегося потенциала, нейтрализуя возникающие вызовы, будет во многом зависеть жизнеспособность югоосетинского государственного проекта.

Пристатейный библиографический список

1. Захаров В. А., Арешев А. Г. Признание Южной Осетии и Абхазии: политико-правовые аспекты — М.: МГОФ «Знание», 2008.
2. Курдюков Г. И. Государства в системе международно-правового регулирования. — Казань: Издательство казанского университета, 1979.

3. Ананьева Е. В., Ашавский Б. М. Проблема признания государств. Дискуссия // Международная жизнь. — 2009. — № 11.
4. См.: Ашавский Б. М. Понятия «правопорядок», «международный правопорядок» и «международный экономический правопорядок»: общее и особенное // Евразийский юридический журнал. — 2014. — № 9. (76). — С. 52–64.
5. Семенов Д. В. Правовые режимы евразийских транспортных коридоров // Евразийский юридический журнал. — 2013. — № 1 (56).
6. Скаков А. Ю. Политика: Россия в Закавказье — вызовы и перспективы / Южный фланг СНГ. Центральная Азия — Каспий — Кавказ: энергетика и политика / Под ред. А. В. Мальгина, М. М. Наринского. — Вып. 2. — М.: Навона, 2005.
7. Фельдман Д. И. Признание государств в современном международном праве. — Казань: Издательство Казанского университета, 1960.
8. Фельдман Д. И., Курдюков Г. И. Основные тенденции развития международной правосубъектности. — Казань: Издательство Казанского университета, 1974.
9. Cooley A., Mitchell A. L. Engagement without Recognition: a New Strategy toward Abkhazia and Eurasia's Unrecognized States // The Washington Quarterly. — October, 2010.
10. Cox N. The Acquisition of Sovereignty by Quasi- States: The case of the Order of Malta // Mountbatten Journal of Legal Studies. Southampton SOLENT University. Solent Electronic Archive [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://ssudl.solent.ac.uk/976/1/2002_6_1%262.pdf
11. Wilde R. Recognition in International Law // Meeting Summary. Recognition of States: the Consequences of Recognition or Non-Recognition in UK and International Law. Summary of International Law Discussion Group meeting held at Chatam House on 4 February 2010.



Яковлева Е. Н.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МОДЕЛЬНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА СНГ ПО ВОПРОСАМ ЗАЩИТЫ ПРАВ ИНВАЛИДОВ

В статье анализируется практика модельного нормотворчества СНГ в сфере защиты прав инвалидов. В работе подробно рассмотрены Модельный закон «О социальной защите инвалидов» и Модельный закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)». По итогам правового анализа модельных актов выявляются их недостатки, вносятся предложения по их совершенствованию.

Ключевые слова: СНГ, модельный закон, инвалид, права инвалидов, Конвенция ООН о правах инвалидов.

Yakovleva E. N.

CURRENT PROBLEMS OF CIS MODEL REGULATORY ACTS ON THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES

The article analyzes the practice of modeling rulemaking CIS in the sphere of the rights protection of persons with disabilities. The paper examines in detail the model law «On social protection of the persons with disabilities» and the model law «On education of persons with disabilities (special education)». Based on the results of the legal analysis the disadvantages of the model acts are revealed and suggestions for the improvement of the acts are made.

Keywords: CIS, model law, persons with disabilities, rights of persons with disabilities, the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities.



Яковлева Е. Н.

Положительным результатом сотрудничества государств в рамках СНГ является практика модельного нормотворчества, цель которой заключается в «сближении и гармонизации национального законодательства стран СНГ»¹. Как отмечают некоторые авторы, «типовые (модельные) законы Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ представляют собой адаптированные к условиям Содружества международные, прежде всего европейские, правовые стандарты»². Принятие парламентами стран Содружества национальных законов на основе модельных актов «содействует приведению этих национальных законодательств в соответствие с лучшими образцами европейского права»³.

Принятие модельных законодательных актов относится к полномочиям Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ (далее — Межпарламентская Ассамблея). Межпарламентской Ассамблеей приняты несколько модельных законов, содействующих согласованной законодательной деятельности государств-членов в сфере социальной защиты инвалидов⁴.

1 Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 14 апреля 2005 г. № 25–8 «О модельном законодательстве в Содружестве Независимых Государств» / Единый реестр правовых актов и иных документов Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.e-cis.info/>

2 Горовой В. А., Чернявский С. И. Содружество Независимых Государств — реалии и перспективы. — М., 2008. — С. 37.

3 Там же. — С. 37.

4 Следует отметить модельные законы «О социальной защите инвалидов» (постановление Межпарламентской Ассамблеи от 25 ноября 2008 г. № 31–19), «О паралимпийском спорте» (постановление Межпарламентской Ассамблеи от 25 ноября 2008 г. № 31–13), «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации в результате радиационных аварий, ядерных испытаний и инцидентов» (постановление Межпарламентской Ассамблеи от 18 ноября 2005 г. № 26–12), «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» (постановление Межпарламентской Ассамблеи от 7 декабря 2002 г. № 20–5), «Об основах социального обслуживания населения» (постановление Межпарламентской Ассамблеи от 26 марта 2002 г. № 19–9).

С одной стороны, разработка указанных модельных актов отражает заинтересованность государств — членов Содружества в совершенствовании национальной правовой базы по решению проблем, с которыми сталкиваются инвалиды. С другой стороны, анализ модельных законов обнаруживает несовершенство выработанных подходов к вопросу защиты прав инвалидов в рамках СНГ.

Модельный закон «О социальной защите инвалидов» принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи от 25 ноября 2008 г. № 31–19, т.е. после вступления в силу Конвенции ООН о правах инвалидов (2006 г.). Однако принципы, заложенные в Конвенции ООН, нашли в Модельном законе поверхностное отражение. Это проявляется в следующем.

В ст. 3 Модельного закона устанавливается ответственность государства за создание равных возможностей в отношении инвалидов, включая:

- запрещение дискриминации по принципу инвалидности;
- регулярный сбор статистических данных об условиях жизни инвалидов, о различных группах инвалидов;
- разработку и поддержку национальных программ с учетом причин, видов и масштабов инвалидности, развития специальных служб и мер по оказанию помощи инвалидам и их семьям;
- привлечение организаций (объединений) инвалидов к участию в разработке программ, касающихся экономического и социального положения инвалидов;
- сотрудничество с научно-исследовательскими институтами и обмен результатами научных исследований, распространение информации и знаний по вопросам, касающимся инвалидов, среди государственных органов и общественности.

Данные положения, по мнению автора, полностью согласуются с Конвенцией ООН о правах инвалидов. Однако указанные обязательства государств не получают должного развития в иных нормах Модельного закона.

Так, например, регламентируя право инвалидов на образование, закон не устанавливает принципы инклюзивного образования.

В рамках реализации права инвалидов на медицинскую помощь Модельный акт не упоминает о праве инвалидов на самый высокий достижимый уровень здоровья без дискриминации

по признаку инвалидности, об обеспечении доступа инвалидов к услугам в сфере здравоохранения на принципах равенства.

В сфере обеспечения занятости Модельный закон не акцентирует внимание на свободе выбора труда, на инклюзивную и доступную производственную среду, но поощряет установление минимального количества специальных рабочих мест для инвалидов или создания рабочих мест по профессиям, «наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов», что, по мнению автора, не согласуется с новой идеологией Конвенции ООН о правах инвалидов, в соответствии с которой окружающая среда должна учитывать особенности индивида.

Анализ Модельного закона «О социальной защите инвалидов» позволяет сделать вывод о том, что акт основан на медицинской концепции инвалидности, т.е. подходе, определяющем инвалидность как физическую неполноценность, как проблему здоровья, патологию, а инвалидов — как больных, которым необходимо обеспечить уход и лечение. Медицинская модель не согласуется с современным социальным подходом к инвалидности, в котором акцент смещается на барьеры внутри общества, препятствующие доступу индивида к основным социальным услугам, полному развитию потенциала и осуществлению его прав.

Так, например, закон определяет, что «инвалид — лицо, имеющее нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, травмами, их последствиями, дефектами, которые приводят к ограничению жизнедеятельности и необходимости его социальной защиты» (п. 1 ст. 1). Согласно Модельному акту «социальная защита» должна обеспечить инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направлена на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества (ст. 2).

Следовательно, в Модельном акте акцентируется внимание на проблемах человека, которые ему необходимо преодолеть, чтобы подстроиться под окружающую среду. Поэтому Модельный закон СНГ уделяет особое внимание мерам профилактики инвалидности, медико-социальной экспертизе, реабилитации инвалидов, медицинской помощи.

Несмотря на указанные недостатки, рассматриваемый Модельный закон содержит положения, заслуживающие внимания. В акте уделяется особое внимание ответственности государственных органов, должностных лиц за уклонение от исполнения требований к созданию условий инвалидам для беспрепятственного доступа к объектам производственной, инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, ответственности юридических лиц и граждан за нарушение прав и свобод инвалидов, ответственности работодателей за обеспечение занятости данной категории граждан.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что Модельный закон «О социальной защите инвалидов» не в полной мере отвечает современным международным принципам поощрения и защиты прав инвалидов. Учитывая тот факт, что данный акт служит ориентиром для национального нормотворчества государств — членов СНГ, несовершенство заложенных в нем подходов впоследствии может отразиться на формировании национального законодательства.

Следующий акт, к которому обратим свое внимание, является Модельный закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» (постановление Межпарламентской Ассамблеи от 7 декабря 2002 г. № 20–5). Он также разрабатывался до утверждения Конвенции ООН о правах инвалидов, поэтому положения этого Модельного акта не полностью учитывают изменившиеся подходы в решении вопросов образования лиц с особыми потребностями.

В отличие от Конвенции ООН о правах инвалидов, которая требует от государств-участников реализации права на образование без дискриминации и на основе равенства возможностей путем обеспечения инклюзивного образования на всех

уровнях и обучения в течение всей жизни, Модельный закон основывается на предоставлении специального образования, на развитии системы государственных специальных образовательных учреждений-интернатов для обучения инвалидов.

Модельный акт предусматривает возможность интегрированного обучения при условии, если образовательное учреждение располагает «необходимыми специальными условиями для получения образования». Несправедливым является также требование о том, что в образовательном учреждении интегрированного обучения могут обучаться не более чем 20% общего числа обучающихся, воспитанников (ст. 11). Дискриминационным является положение, в соответствии с которым «совместное обучение и воспитание лиц с психическими или сложными недостатками и лиц, не имеющих таких недостатков, не должны отрицательно сказываться на результатах обучения лиц, не имеющих таких недостатков».

Указанные законоположения противоречат стандартам Конвенции ООН о правах инвалидов в сфере обеспечения права на образование (ст. 24). Конвенция ООН требует от государств-участников обеспечить:

- 1) включенность инвалидов в систему общего образования;
- 2) разумное приспособление, учитывающее индивидуальные потребности инвалидов;
- 3) поддержку инвалидам, включая индивидуальные меры поддержки, для облегчения их эффективного обучения;
- 4) возможность осваивания инвалидами жизненных и социализационных навыков, чтобы облегчить их полное и равное участие в процессе образования и в качестве членов местного сообщества.

Таким образом, Модельный закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)», как полагает автор, содержит в себе положения, являющиеся по сути дискриминационными по отношению к инвалидам. Закон исключает инвалидов из системы общего образования по признаку инвалидности, а заложенные в Модельном акте принципы не могут способствовать развитию человеческого потенциала, уважению прав и свобод лиц-инвалидов.

Согласно ст. 32 Модельного закона «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» акт служит основой для разработки, принятия и (или) совершенствования национального законодательства в области специального образования государств — участников СНГ. Поэтому для того, чтобы привести национальное законодательство государств — членов Содружества в соответствие с международными стандартами поощрения и защиты прав инвалидов в сфере образования, установленными Конвенцией ООН о правах инвалидов, требуется разработать новый модельный закон об образовании инвалидов, который бы следовал принципам инклюзивного образования, равенства и недискриминации инвалидов. Новый модельный закон будет содействовать скорейшей имплементации норм Конвенции в законодательство государств — членов СНГ. Необходимость такого модельного закона обусловлена еще и тем, что в новой редакции модельного Образовательного кодекса (Общая часть) для государств — участников СНГ, утвержденной постановлением Межпарламентской Ассамблеи от 29 ноября 2013 г. № 39–6, не содержатся специальные положения об образовании инвалидов.

Несмотря на вышеперечисленные недостатки модельного законодательства по вопросам прав инвалидов, следует признать, что в СНГ сделана попытка пересмотреть устоявшиеся традиционные подходы к решению вопросов инвалидности. На очередном заседании Межпарламентской Ассамблеи были приняты Рекомендации по сближению законодательства государств — участников СНГ в области образования лиц с ограниченными возможностями здоровья (постановление от 29 ноября 2013 г. № 39–9). В этом документе закреплено понимание

необходимости изменений в правовом регулировании вопросов образования инвалидов и провозглашены принципы непрерывного общего и профессионального образования инвалидов. Однако документ не является обязательным и служит лишь рекомендацией для использования государствами в национальном законодательстве.

Таким образом, модельные акты СНГ, принятые по вопросам защиты прав инвалидов, не в полной мере отвечают современной концепции инвалидности и международным стандартам по правам инвалидов, сформированным Конвенцией ООН о правах инвалидов. Требуется разработка соответствующего международным принципам нового модельного закона, посвященного правам инвалидов, который сможет стать ориентиром для совершенствования законодательства государств — участников Содружества и оказать содействие скорой имплементации государствами-участниками универсального международного договора по правам инвалидов — Конвенции ООН о правах инвалидов.

Пристатейный библиографический список

1. Конвенция ООН о правах инвалидов (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 61/106 от 13 декабря 2006 г.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml
2. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 14 апреля 2005 г. № 25–8 «О модельном законодательстве в Содружестве Независимых Государств» / Единый реестр правовых актов и иных документов Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.e-cis.info/>
3. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 25 ноября 2008 г. № 31–19 «О модельном законе «О социальной защите инвалидов» / Единый реестр правовых актов и иных документов Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.e-cis.info/>
4. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 7 декабря 2002 г. № 20–5 «О модельном законе «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» / Единый реестр правовых актов и иных документов Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.e-cis.info/>
5. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 29 ноября 2013 г. № 39–9 «О Рекомендациях по сближению законодательства государств-участников СНГ в области образования лиц с ограниченными возможностями здоровья» / Единый реестр правовых актов и иных документов Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.e-cis.info/>
6. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 29 ноября 2013 г. № 39–6 «О модельном Образовательном кодексе (Общая часть) для государств-участников СНГ» / Единый реестр правовых актов и иных документов Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.e-cis.info/>
7. Горовой В. А., Чернявский С. И. Содружество Независимых Государств — реалии и перспективы. — М.: Навона, 2008. — 192 с.



Клёмин А. В.

О ПРАВЕ НА САМООБОРОНУ

Депутаты Госдумы взялись за «необходимую оборону». Подготовлено два законопроекта о модернизации этого института. Один из них в начале октября 2014 г. уже внесён на рассмотрение. Предложенная статья — о пределах необходимой обороны.

Ключевые слова: необходимая оборона, уголовное право, пределы необходимой обороны.

Klemin A. V.

ABOUT THE RIGHT OF SELF-DEFENSE

Russian parliamentarians set to work on the law of self-defense. There are two drafts laws preparing the modernization of this institute. One of them in October 2014 was already submit for the consideration of State Duma. The presented article considers the bounds of the self-defense.

Keywords: self-defense, criminal law, bounds of the self-defense.



Клёмин А. В.

В Государственной Думе вновь заговорили об усилении борьбы с преступностью. Уже не в первый раз депутатами поднята тема необходимой обороны или самообороны. В октябре 2014 г. подготовлены сразу несколько существенных новелл в Уголовный кодекс РФ. Одни уже внесены в Госдуму, другие предполагаются к внесению в ближайшее время. Внесён законопроект А. Журавлёва, повышающий подсудность дел о самообороне до верховного областного суда и суда присяжных. Готовится к внесению проект И. Лебедева, внедряющий в российское законодательство концепцию «Мой дом — моя крепость», согласно которой защита гражданами своего дома, семьи и самих себя с помощью оружия не должна подлежать наказанию. В случае их узаконения полезность для общества обоих предложений было бы трудно переоценить. Россия явно подзадержалась с перестройкой этого уголовно-правового института. Как никакой другой, он обладает сильнейшим превентивным потенциалом. Однако, как ни странно, при этом он почти не работает. Почему?

Действительно, эффективность права на самозащиту в РФ крайне низка. Лишь 10% уголовных дел квалифицируются следствием и судом как «необходимая оборона». Однако во многих странах это число значительно выше. При этом в УК РФ есть все нужные для «самозащиты» нормы. Это статьи 37, 61; несколько постановлений пленумов Верховного Суда РФ¹. Казалось бы, защищайся и радуйся. Но вот незадача — нормы, оберегающие нас от вора, хулигана, грабителя, не работают. Не работают в УК 1996 г., не работали и в УК 1961 г. Почему — выяснить это помогло простое сопоставление УК РФ с УК нескольких стран (ФРГ, Франции, Испании, США, Австралии). Забегая вперёд, дадим ответ — главная причина в том, что в УК СССР и РФ (в отличие от зарубежных стран) до сих пор сохраняется масса юридических «условий» и оговорок, существенно ограничивающих право на самозащиту. Они обозначаются в кодексе как «превышение пределов необходимой обороны». Под этой «крышей» — масса мелких обстоятельств и деталей, которая, будто вязкая сеть, сковывает жертву, возьмись она защищать себя, родных или собственность.

Статистика (10%) даёт полное право утверждать, что все эти оговорки, условия и детали загодя бьют жертву нападения по рукам. Сравнение РФ с УК нескольких стран убеждает, что эти оговорки и мелочная детализация условий необходимой обороны крайне вредны для реализации права на самозащиту.

Нельзя отрицать, кодексы других стран тоже придерживаются принципа соразмерности. Однако, по общему правилу, ответственность за превышение «носит смягченный характер... иногда законодатель допускает и полный отказ от назначения наказания (УК КНР, Польши, Кореи)»². У нас же даже совсем свежим постановлением ВС РФ — «умышленное причинение тяжкого вреда здоровью при превышении пределов необходимой обороны, повлекшее по неосторожности смерть посягнувшего лица, надлежит квалифицировать только по части 1 статьи 114 УК РФ». Вот так — железно и негибаемо. А ведь «во многих странах подавляющее большинство норм о необходимой обороне в зависимости от типа правовой системы установлены судебными прецедентами или судебной практикой»³. Действительно, «нормы о необходимой обороне на практике оказываются одними из наиболее труднореализуемых, что объясняется многообразием ситуаций, возникающих в связи с применением этого субинститута»⁴. Это тот институт, который, пожалуй, менее других поддаётся регулированию жёсткими рамками закона. Ведь требуется оценить и квалифицировать уже не только действия, но и «контрдействия». А это для следствия и суда — удвоение работы. Жёсткость рамок российского УК, очевидно, лишает суды достаточной свободы оценки и ориентирует их на отказ от столь «сомнительного» субинститута, и попросту «удвоения» своей работы. Отсюда неудивительно, что лишь около 10% уголовных дел квалифицируются следствием и судом по необходимой обороне.

Но оказывается, что во многих других странах жертва не скована множеством «условий» и свободна в выборе и средств, и даже мотивов самозащиты. Естественно, этот факт убедительно действует на немецких, французских, итальянских и прочих воров и грабителей. Допустимые рамки отпора там почти не ограничены. И воры это знают. Может быть, именно поэтому даже уличная публика там более вежлива и учтивая. У нас же все уличные «богатыри» — герои. В транспорте, на улице, в публичном месте вам могут легко нахамить, обругать матом, угрожать, у вас могут отобрать сумку, а вдобавок и ударить. Почему? Потому что наши уличные «чудо-богатыри» не боятся отпора. А вот мы боимся. С одной стороны, боимся грозу-грубияна, а с другой — своего же государства в лице следователя, прокурора, судьи, патрульного

1 Включая недавнее Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2012 № 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление».

2 См.: Капинус О. С. Необходимая оборона и крайняя необходимость по уголовному законодательству зарубежных стран // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Научно-практический журнал. — 2008. — № 3 (5). — С. 40–44.

3 Там же.

4 Там же.

«старлея», надзирателя ИТК. Думается, что причина в том, что в России законные рамки противодействия какому-либо посягательству узки, как, наверное, нигде. Защитить себя и при этом самому не стать преступником у нас всё равно, что пролезть в игольное ушко. Одно лишнее движение, и ты уже их превысил — получите срок! Уложиться в рамки «необходимой обороны» — всё равно, что слепому попасть в десятку, да ещё из заведомо неисправного ружья, в котором к тому же нет пули. Поистине, «прокрустово ложе». Рамки допустимой самообороны сужаются искусственно — целым рядом специальных норм, прямо или косвенно запрещающих защищать себя, своих близких, свою и государственную собственность. Почему, остается только гадать. Дело осложняется и тем, что даже уложившись в рамки необходимой обороны (т.е. ст. 37 УК РФ), вам всё равно будет крайне трудно доказать своё право на самозащиту и освобождение от уголовной ответственности. Получается загадка, ребус, парадокс-параллакс — норма есть, а права нет. Настоящая презумпция виновности. В РФ — презумпция превышения пределов необходимой обороны.

Сопоставление с зарубежными УК приводит к пониманию необходимости удаления всех ограничений и оговорок на право самозащиты — как из Уголовного кодекса РФ, так и из Кодекса об административных правонарушениях. Теперь чуть поподробнее. Для квалификации по «необходимой обороне» (в иностранных государствах — «защита» или «самозащита») в западных странах закон ориентирует в первую очередь на объективное (!) наличие посягательства. Было посягательство — получите! Нападающему — срок. Жертве — освобождение от уголовного наказания. Там — презумпция самообороны. В РФ же следователь и дознаватель первым делом озабочены прямо противоположным — не было ли превышения пределов необходимой обороны. Чувствуете разницу? Наличие посягательства — да. Но это лишь первая ступень следственной оценки. В РФ есть и вторая. Она посерьёзнее первой — уложились ли вы в «прокрустово ложе» необходимой обороны? Не вышли ли за её узкие рамки? Не превысили ли пределы самозащиты? «Старлею» и нельзя иначе. Он обязан исходить из жёстких рамок нормы. Что же это за «пределы» и «условия»? Действительно, для признания действий совершенными в состоянии необходимой обороны в РФ требуется выполнить ряд условий. Самое главное — мера отпора. При самозащите должны быть использованы силы и средства в объеме, достаточном для защиты от посягательства. Но при этом не должен причиняться ответный вред, больший, чем это необходимо и достаточно. Так вот — внимание! — действия, совершенные в состоянии необходимой обороны, правомерны только в том случае, если соблюдены все правила. Они именуется в теории уголовного права «условиями правомерности необходимой обороны».

Сравнение с УК нескольких стран показывает, что у нас имеется целый ряд норм о «превышении пределов необходимой обороны». Это статьи: 37 и 108 — убийство при превышении пределов необходимой обороны; 114 — причинение тяжкого вреда здоровью при превышении пределов необходимой обороны; ст. 61, ч. 2, п. «ж» — смягчение наказания при нарушении условий правомерности необходимой обороны. Открываем, например, ст. 108 УК РФ — «Убийство, совершенное при превышении пределов необходимой обороны либо при превышении мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление» и видим, что: 1. Убийство, совершенное при превышении пределов необходимой обороны — наказывается ограничением свободы на срок до двух лет или лишением свободы на тот же срок. 2. Убийство, совершенное при превышении мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление, — наказывается ограничением свободы на срок до трех лет или лишением свободы на тот же срок. Комментарии, как говорят, излишни. Одно неловкое движение — и вот вам «законные» 2 года. Но и этого мало российскому УК. Посмотрите, сколько наш законодатель предусмотрел деталей

и деталей, чтобы связать не только руки защищающегося, но, кажется и саму голову. Оказывается, он в секунду готов переqualificировать смягчающее «превышение пределов» самозащиты (ст. 108) на убийство (ст. 107), если:

— посягательство окончилось, но лицо, подвергнутое нападению, находилось в состоянии сильного душевного волнения;

— если насилие по своему характеру исключало состояние необходимой обороны;

— если виновный руководствовался не мотивом (целью) необходимости защиты, а мотивом гнева, вызванного сильным душевным волнением.

Что на это ответить... иезуитская логика. Ну, скажите, разве жертва нападения не находится в состоянии сильного душевного волнения? Или нападение не вызывает у вас ответного гнева? Естественно, находится и, естественно, вызывает. Правильно писал И. С. Тишкевич, что «нельзя требовать от обороняющегося такой же хладнокровной ориентировки в моменте окончания посягательства, какая возможна у человека, не подвергнутого посягательству и являющегося лишь очевидцем происходящего». Десятки научных трудов имеются на эту тему. Но, невзирая ни на что, наш законодатель упрямо требует от нас хладнокровия. Самоконтроля и хладнокровия. Взвешивания не только ответного действия, но даже нахлынувшего на вас чувства, эмоции, мотива. И пусть попробует понять эти тонкости юридического ума простой рабочий, пенсионер, домохозяйка...

А попробуйте на досуге расшифровать второе «условие» — «если насилие по своему характеру исключало состояние необходимой обороны» — это как? Согласитесь, ни один обворованный пенсионер ни в жизнь не разберётся в этом «своём характере». Где тут доступность закона? А ведь это обязательное требование к закону — доступность для понимания всеми гражданами. Поистине, чтобы понять волю нашего законодателя — и докторской степени мало. Российский законодатель добился своего. Этими «условиями» он ограничил право на самозащиту честного человека почти до нуля. Как видите, защищающемуся уже нельзя ни волноваться, ни гневаться, ни иметь иной мотив. А пока его/её дубасят, он/она должен оставаться хладнокровным и аналитично и разумно держать себя на контроле — ежесекундно соизмерять и взвешивать:

превысил — не превысил;

гневаюсь — не гневаюсь;

сильно взволнован — не сильно взволнован;

тот мотив — иной мотив.

Над этими «умничаниями» законодателя можно было бы и поулыбаться, но цифра в 10% не веселит. Как не напомнить вновь, что прекращением уголовного преследования оканчивается лишь не более 10% всех уголовных дел, связанных с необходимой обороной и превышением необходимой обороны. Всего 10%! После этой цифры можно было бы и не продолжать. Но идём дальше. Оказывается, есть и такое витийство законодателя, т.е. еще одно ограничение права на самозащиту, как мнимая оборона (см. комментарий к ст. 37 УК). Вроде бы и оно на первый взгляд правильное — нельзя же, в конце концов, стрелять в ненападающего или автоматной очередью отвечать на игрушечный пистолет. Ведь если необходимая оборона — это наличие реального посягательства, то мнимая оборона — совершение действий, принятых за посягательство⁵. Было подчеркнуто, что если при мнимой обороне лицо причинило потерпевшему вред, явно превышающий пределы допустимого в условиях соответствующего реального посягательства, то оно подлежит ответственности за всё то же превышение пределов необходимой обороны⁶. То есть чтобы исключить уголовную ответственность, надо, чтобы обстановка происшествия давала защищающемуся достаточные основа-

5 Бюллетень Верховного Суда СССР. — 1971. — № 2. — С. 22.

6 Бюллетень Верховного Суда СССР. — 1970. — № 1. — С. 19.

ния считать, что посягательство реально и что он не осознавал ошибочности своего предположения. А ведь тот факт, что вы не сознавали ошибочности нападения, придётся вам же и доказывать. Сможете? Скорее всего, нет. Будет этим заниматься ваш следователь? Скорее всего, тоже нет. Освободит он вас от уголовной ответственности (?) или вместо «самозащиты» инкриминирует вам убийство? К сожалению, инкриминирует.

Следующее ограничение (оговорка). Угроза наказания за превышение. Оказывается, такая угроза висит над полицией и военными. Должностные лица правоохранительных органов, а также военнослужащие за убийство при превышении пределов необходимой обороны и при превышении мер, необходимых для задержания, несут ответственность независимо от того, действовали они при исполнении служебных обязанностей или нет. Вот вам и ответ, почему милиция действует вяло, нерешительно, а порой и непрофессионально. Не торопится задерживать, не торопится применять оружие, ибо потом не докажешь, не отмоешься.

В самом деле, превышение пределов самозащиты — это дамоклов меч — настоящий бич для честных людей, ибо вы в жизни не вычислите эти так называемые пределы, даже будучи профессором-юристом и даже без волнения и в спокойной обстановке. А Пленум Верховного Суда, тем временем, ещё раз заключил, что правомерная оборона имеет место лишь при соблюдении всех условий, относящихся как к нападению, так и к защите. Насколько разрушительны эти «условия» для самозащиты мы уже начинаем догадываться. Цифры из судебной практики очевидны. Эти «условия» выхолащивают саму необходимую оборону. Сопоставив их с УК зарубежных стран, убеждаешься, что все эти условия и оговорки давно пора удалить из УК РФ. Минимум условий для самозащиты — подобно УК большинству стран — вот что необходимо! Развязать наши руки для самозащиты от преступников! Уничтожить страх в душах россиян, страх и перед преступником, и перед государством!

Другая причина обесценения права на самозащиту — это ошибки квалификации. Особенно при квалификации фактов причинения смерти в процессе необходимой обороны. Ошибки часто связаны с ведомственными проблемами. Правоохранительные органы почему-то стремятся квалифицировать эти случаи не как необходимую оборону, а как убийство без смягчающих обстоятельств. И вот почему. Они нужны для приукрашивания статистики раскрываемости убийств. Оценка деятельности ОВД по раскрываемости приводит к необоснованному привлечению к уголовной ответственности не нападающего, а оборонявшегося. Следователи и дознаватели прибегают к неверной квалификации из-за: слабых доказательств, которые обычно бывают при необходимой обороне; большой загруженности (у следователя одновременно по 5–7 дел). Они с облегчением отказывают пострадавшим в «необходимой обороне» и квалифицируют дело как неосторожное убийство или нанесение телесных повреждений. Так сказать, квалифицируют «с запасом». Попросту сказать, следователи страхуют себя, ибо убийство налицо, а необходимую оборону еще нужно доказать. Следователи знают, что доказать нелегко, и доказательства, как правило, шаткие, легко опровергаемые. Например, Э. В. Кабурнеев⁷ провёл изучение дел в судах г. Москвы и подтверждает, что в 84% случаев дело обстоит именно так. По другим данным, которые мы приводили выше, лишь не более 10% всех уголовных дел, так или иначе связанных с понятиями «необходимая оборона» и «превышение пределов необходимой обороны», оканчиваются оправданием жертвы. Вдумайтесь — 90% защищавшихся получают срок за вред, нанесенный нападавшему. Это значит, что за то, за что положено отпустить, да ещё с благодарностью, у нас сажают.

Эти 10% являются, во-первых, следствием несовершенства судебной системы. Ведь что значит прекратить уголовное дело по необходимой обороне? Это значит признать некомпетентность следователя, надзирающего прокурора, изначально принявших действия гражданина за уголовно-наказуемое преступление. Это бесполезность всей двухмесячной работы, проделанной в ходе следствия. Поэтому мы и получаем такую статистику. Следователь, еще не зная обстоятельств дела, а только прибыв на место происшествия, уже должен его возбудить по какой-то статье и вынести на этот счет постановление. Приблизительно он оценивает его как обычное уголовное преступление, а далее следует уже в этом русле. А как же переквалификация, спросите вы? А вот переквалификация на другую статью и является показателем некомпетентности. Так что ждите, что следователь, дознаватель и прокурор будут всеми силами настаивать на уголовном деле, а не на освобождении вас от ответственности. Дело ясное — сдаём в суд.

Это значит, что лиц, причинивших вред нападающему в состоянии правомерной обороны, следственные органы привлекают к уголовной ответственности. А ведь, казалось бы, есть ст. 37, дающая нам право на самозащиту. Где она? Действия обороняющегося заведомо неверно оцениваются как умышленное причинение вреда при превышении пределов обороны. Хотя при тщательном анализе материалов дела можно сделать прямо противоположный вывод и законно освободить от ответственности. Но нет — получи срок. Давайте вспомним хотя бы недавний случай, получивший огласку на всю Россию — это бойня в деревне Сагра Свердловской обл. 1 июля 2011 г. Вспомним это жуткое событие — по сообщениям СМИ около 60 азербайджанцев с оружием ворвалась на окраины деревни Сагра. В бой с ними вступили 9 жителей деревни с несколькими дробовыми охотничьими ружьями. Но вот ранен дробью, а позже умер один из нападавших азербайджанцев. А теперь внимание (!) — возбуждено уголовное дело. Ищут стрелявшего (!), т. е. защитника, чья дробь вызвала смерть посягателя. И никакой вам «необходимой обороны». Эти данные из Интернета от 8 июля 2011 г. Посчитаем: 15 машин, 1 микроавтобус — 60 нападавших на 9 оборонявшихся — это ли не показатель самообороны? Но следствию нипочём. А ведь не надо быть академиком, чтобы понять, кто нападавший, а кто оборонявшийся. Но СМИ упорно сообщают — следствие ищет «стрелявшего» среди оборонявшихся (!). Выходит, что норма не работает даже в таком вопиющем и сверхочевидном деле. А может быть, как раз «работает»? Кому надо, чтобы она так «работала»? Ведь, как ни странно, и Постановление ВС РФ от 27 сентября 2012 г. не внесло никаких серьёзных изменений в трактовку норм УК. И мера отпора, и презумпция виновности обороняющегося никуда не делись — они опять в строю.

В литературе признается, что приговоры, вынесенные обороняющемуся за превышение лимита необходимой обороны, часто ограничиваются штрафами и условными наказаниями. Да, штраф — это действительно уже не так страшно. Однако сам факт признания виновным человека, защищавшего свою жизнь, собственность, жилище, законные интересы других граждан и государства, приводит в замешательство. А жертва может получить ещё и судимость. Не забудем и то, что обороняющийся до момента признания его действий правомерными (если таковое всё же случится) испытывает тяжелый стресс и страдания. Страдания от необоснованного привлечения к уголовной ответственности, страдания от самого факта (грубого) задержания, от многомесячного содержания под стражей в кругу преступников. Наконец, страдания от несправедливого осуждения.

Ярким примером такого положения является нашумевший приговор Люблинского суда Москвы по делу А. Ивановой, которая была признана виновной по ч. 1 ст. 107 УК РФ (убийство, совершенное в состоянии аффекта в результате насилия и аморального поведения потерпевшего). В процессе расследования было установлено, что Иванникова села в ав-

7 Кабурнеев Э. В. О некоторых проблемах квалификации фактов причинения смерти при превышении пределов необходимой обороны // Российский следователь. — 2007. — № 1. — С. 14–16.

томашину к Б., чтобы он довез ее домой, но в пути Б. пытался ее изнасиловать. Она признала, что ударила его в бедро ножом, перерезав бедренную артерию, отчего Б. умер, потеряв много крови. На допросе она уверяла следователя и суд, что защищалась. Тем не менее, Иванникова была осуждена и приговорена к двум годам лишения свободы условно. Приговор был обжалован, и уголовное дело прекращено за отсутствием состава преступления, а её действия признаны правомерной необходимой обороной.

Следующая оговорка. Положение честного человека стало ещё более беззащитным юридически после 1984 г. В п. 2 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 16 августа 1984 г. из права на самозащиту выведены малозначительные деяния — «не может признаваться находившимся в состоянии необходимой обороны лицо, причинившее вред другому лицу в связи с совершением последним действий, хотя формально и содержащих признаки какого-либо деяния, предусмотренного уголовным законодательством, но заведомо для причинившего вред не представлявших в силу малозначительности общественной опасности». К таким действиям можно отнести, например, кражу ягод, фруктов с огородов и садов, малостоящих предметов из квартиры, дома, магнитофона из автомобиля и т.п. То есть, как ни странно, причинение вреда посягающему при совершении им малозначительного преступления подлежит ответственности на общих основаниях (!), а не как самозащита. Что поделать, кража клубники, огородной капусты, автомагнитолы или велосипеда для государства почему-то уже не представляет общественной опасности...

И эту «малозначительность» обороняющийся должен в одну секунду суметь оценить и в результате добровольно пожертвовать собственным магнитофоном, ягодами, овощами, личными вещами, предметами мебели, бытовой техникой, продуктами питания, велосипедом, мопедом, стройматериалами, старым мотоциклом, а то и автомобилем. Какой великий замысел преследовал наш «заботливый» и небедный российский законодатель, когда писал, что велосипед для пенсионера — это «мелочь», нестоящая внимания следователя? Вероятно, пенсионер, для которого огород — это не хобби, а вопрос прокорма,

должен «не заметить» кражи выращенного урожая. Украл — ну и ладно — малозначительно же. Вот каким масштабом обязан мыслить наш пенсионер, а не беспокоить милицию из-за дряхлого мопеда или семейного самовара. Это показывает, что в российском правосознании имеется серьезнейший изъян, заставляющий и законодателя, и правоохранительные органы любыми путями выводить из-под «необходимой обороны» как можно больше деяний. Делается это весьма просто — квалификацией. Они просто иначе квалифицируются — не по ст. 37, а как хулиганство, побои, нанесение телесных повреждений, неосторожное убийство, наконец. То есть на общих основаниях. Статистика убеждает лучше сотен слов: 56% всех решений, принятых на «общих основаниях», возвращается верховными судами (в порядке пересмотра) обратно в «необходимую оборону». То есть более половины судебных решений ошибочны. Этот факт, кстати, красноречиво подтверждает верность идеи законопроекта А. Журавлёва, согласно которому рассмотрение дел о самообороне требует максимально высокого уровня судейства, дабы повысить качество выносимых приговоров по делам, «осложнённым необходимой обороной».

Продолжение следует

Пристатейный библиографический список

1. Бюллетень Верховного Суда СССР. — 1970. — № 1.
2. Бюллетень Верховного Суда СССР. — 1971. — № 2.
3. Кабурнеев Э. В. О некоторых проблемах квалификации фактов причинения смерти при превышении пределов необходимой обороны // Российский следователь. — 2007. — № 1.
4. Капинус О. С. Необходимая оборона и крайняя необходимость по уголовному законодательству зарубежных стран // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Научно-практический журнал. — 2008. — № 3 (5).
5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2012 № 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление».

Читайте

ЧЕШСКИЙ ЕЖЕГОДНИК МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Выпуск –2. Прага – 2011.

Выходит на английском языке

Инсур Фархутдинов

Иностраный инвестор

и принимающее государство: необходим баланс интересов (с. 231–248), а также и другие статьи по правовому режиму иностранных инвестиций.

Insur Zabirovich Farkhutdinov

**Foreign Investor
and Host State:
Need for Balance
Interests**

Key words:
globalization |
international law |
State sovereignty |
foreign investments
| host state |
liberalization | TNC |
Calvo clause | JCSID |
Most Favoured Nation
| National Treatment

Мирошниченко Ю. В. САММИТ G20 И ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ЗАПАДА И РОССИИ

В статье говорится о проблемах взаимоотношений России и Запада, о ходе проведения и результатах саммита G20. Особое внимание уделяется актуальным вопросам и проблемам, таким как: присоединение Крыма, взаимоотношения стран с Китаем, санкции Запада и др.

Ключевые слова: саммит G20, Президент Российской Федерации, международная арена, политическая ситуация.

Miroshnichenko Yu. V. SUMMIT G20 AND RELATIONS BETWEEN RUSSIA AND THE WEST

The article is about the problem of relations between Russia and the West, the progress and results of the summit G20. Special attention is given to current issues and problems, such as: incorporation of the Crimea, the relationship with China, Western sanctions and others.

Keywords: Summit G20, President of the Russian Federation, the international arena, the political situation.



Мирошниченко Ю. В.

В свете бурных обсуждений нынешней ситуации во взаимоотношениях Запада с Россией возникает много вопросов, в которых хочется разобраться. Собственно, эта статья будет посвящена встрече, проведенной «Группой двадцати». Мы заострим внимание на некоторых нюансах, чтобы лучше разобраться в том, какие на самом деле отношения между Россией и странами Запада и что можно ожидать от них в будущем.

Вернемся немного к истокам саммита двадцати стран и узнаем, что же это такое и как он проходит.

Саммит G20 создан в 1999 г. для объединения представителей глав стран и обсуждения экономических вопросов между ними. Безусловно, такие встречи способствуют наиболее эффективному и быстрому разрешению всех вопросов. Но решаются ли они на самом деле? Предлагаем перейти к актуальному вопросу и обсудить последний саммит, состоявшийся в Австралии 15–16 ноября.

По словам В. В. Путина, саммит прошел в очень доброжелательной и комфортной обстановке. Тогда сразу возникают несколько вопросов: почему В. В. Путин покинул раньше саммит, не дождавшись завтрака, под предлогом, что в понедельник на работу? Почему на общем фото всех представителей стран российский президент стоит в самом крайнем углу, с большим интересом поглядывая на тех, кто в центре? Также обратим внимание на приветствие В. В. Путина премьер-министром Канады со словами: «Я думаю, что пожму вам руку, но прежде должен сказать всего одну вещь: вам следует убраться вон из Украины». Неужели эта вся обстановка «доброжелательна»?

Конечно, нет, Россию старались всячески тактично задавить и ущемить.

Вернемся к поставленным вопросам и разберем, почему же все-таки Владимир Путин покинул раньше саммит? Российский президент не из тех людей, кто может остаться в проигрыше, но здесь одно из двух: либо действительно невозможно было находиться среди персон, которые настроены против тебя, либо, возможно, долгий перелет и саммит и вправду очень утомительны и здесь сыграл роль всего лишь такой человеческий фактор, как усталость. Это так и останется тайной для нас, но в любом случае, что бы мы ни думали, страны Запада уверены, что Российская делегация покинула саммит из-за оказанного на нее давления.

В последнее время в связи с политической ситуацией мы все больше убеждаемся в том, что Владимир Владимирович думает далеко наперед и редко промахивается. Быть может, все и было так задумано, о чем мы узнаем немного позже...

Что касается фото, на котором присутствуют все представители стран, думается, комментарии излишни. Явное презрение главного организатора саммита было налицо, что и выразилось в нашей позиции «скраю».

По возвращении В. В. Путин рассказал, что работа была плодотворной и перспективной. Что ж, мы думаем, в ближайшем будущем это станет ясно. А о Тони Эбботте на пресс-конференции по итогам саммита он высказал свое мнение весьма политкорректно: «Впечатление очень хорошее. Он очень деловой человек, конкретный, и профессионально строил дискуссии, дисциплинированный, держал всех в определенном графике. Без всяких обид Эбботт давал всем возможность высказаться, если не на одной сессии, так на другой».

Хотелось бы теперь немного открыть завесу тайны и обсудить отношения Запада с Россией. На одной из пресс-конференций с Владимиром Путиным был задан вопрос о том, что Америка хочет унижить Россию. Президент ответил очень обнадеживающе и уверенно: «Вы сказали, Америка хочет нас унижить. Это не так. Они не унижить нас хотят, они хотят нас подчинить, хотят за наш счет решать свои проблемы, подчинить нас своему влиянию. Никогда ни у кого этого в истории в отношении России не получалось и не получится».

Изначально отношения России с Западом складывались не как дружеские, а как отношения конкурирующих стран. Безусловно, эти страны связаны между собой, и если прервать эту связь, то рухнет вся мировая экономика. Но ведь существует немало моментов, которые вносят разлад в эти отношения. Это и геополитические, и идеологические, и ценностные разногласия, которые вряд ли когда-нибудь будут урегулированы и приведены к единому показателю.

И в данной ситуации конфликт вокруг Украины — это лишь повод попытаться очередной раз подавить Россию. Украина здесь выступает в качестве пешки в борьбе за мировое господство. Возмущение и раздражение на нашу страну за присоединение Крыма со стороны Запада вызывает некое недоумение. С одной стороны, да, нарушена территориальная целостность Украины, но с другой, разве не права человека и интересы граждан всего мира стоят на первом месте в конституциях, конвенциях, международных декларациях? Разве не человек и его права и свободы превыше всего? За что борются все уполномоченные по правам человека, все органы государственной власти, да и вообще, зачем тогда государство, если человек — не высшая ценность? А Россия всего лишь исполнила волю людей, которые добровольно выразили желание стать частью Российской Федерации. Так за что же

тогда нас осуждают? Почему такая неприязнь со стороны других держав, если Россия действовала в интересах этих людей? А все международные мероприятия: Олимпиада, Евровидение и др. — заметили ли вы, как люди освистывают и с неуважением смотрят на россиян? Мы ведем это к тому, что высшие органы власти все больше и больше отделяются от народа и действуют исключительно в своих интересах, а все для того, чтобы быть лидером, занимать первое место на международной арене. О людях никто уже не вспоминает. Комментарии излишни в отношении событий в Донецкой и Луганской Независимых Республиках и того, с каким рвением российский народ оказывает помощь людям юго-востока Украины и какие угрозы постоянно направляются в нашу сторону за эти действия.

Да, Россия не занимает лидирующую позицию на мировой арене, но она занимает почетные места на ранг ниже. И на данный момент интересы России направлены в сторону Китая, а Китай и США явно не союзники, у них нет ни общих ценностей, ни общей политики, ни общих взглядов на мир. Но врагами их тоже назвать сложно, так как экономика обеих стран тесно переплетается, поэтому они всячески будут избегать конфликтов друг с другом. В то же время укреплением общих связей между Россией и Китаем очень обеспокоены Америка и Западная Европа, так как наращивание Китаем своей силы и смещение лидеров на мировой арене не в их интересах.

С этой стороны можно понять попытки Запада ослабить позицию России и оставить нас ни с чем.

Несмотря на это, мы очень связаны с Западом не только экономически, но и инфраструктурно. Поэтому эту ситуацию

позволим себе грубо сравнить с близнецами, имеющими одно тело: оторваться друг от друга никак, а вместе тоже жить не получается. Конечно, не только Запад зависит в какой-то степени от России, но и Россия очень заинтересована в связях с Европой, в частности с европейским рынком, к которому привыкло множество россиян.

Но с каждым днем эти взаимоотношения становятся все хуже, и вполне возможно, что в будущем страны будут взаимодействовать только в конкретных отраслях, жизненно для всех необходимых, и не более. Что будет дальше — никто не может знать, все прогнозы неоднозначны и их слишком много, чтобы придерживаться какого-то одного.

Кто будет ответственен за все и кто сделает следующий ошибочный или верный шаг, сказать сложно. Нам остается только наблюдать за всем и анализировать происходящее. На данный момент и у России, и у Запада есть шансы удержать и повысить эффективность взаимоотношений, но будут ли они использованы и в каком направлении, неизвестно.

Пристатейный библиографический список

1. Новостной источник «Русновости24» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://rusnovosti24.ru/putin-amerika-hochet-nas-podchinit-no-za-vsuyu-istoriyu-rossii-e-to-ni-u-kogo-ne-poluchalos/>
2. Новостной источник «РИАновости» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ria.ru/world/20141116/1033505582.html>



Кутейников А. Е.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ УЧАСТИЯ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ АКТОРОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ*

Организация Объединенных Наций носит межправительственный характер, однако в ее функционирование вовлечены также и разнообразные негосударственные акторы: сотрудники организации, члены некоторых органов, межправительственные организации, неправительственные организации и др. Институциональными основаниями для этого являются органы ООН, в основном, правовые положения, регламентирующие условия и порядок создания, а также правила процедуры соответствующих органов, устоявшиеся и повторяющиеся образцы поведения акторов, участвующих в работе данного органа. Негосударственные акторы, с одной стороны, вовлекаются в достижение общих и частных целей ООН, подчиняясь общей логике ее функционирования. С другой стороны, преследуя свои собственные цели, они вносят в работу ООН ряд новых моментов. Таким образом, система ООН представляет собой результат взаимодействия государственных и негосударственных акторов, соотношение потенциалов и силы которых меняется на протяжении истории организации. При этом общая тенденция состоит в усилении влияния негосударственных акторов по мере роста и усложнения организации.

Ключевые слова: Организация Объединенных Наций, социальный институт, международное право, государство, международный актор, орган международной организации, международная гражданская служба, неправительственная организация.

Kuteynikov A. E.

AN INSTITUTIONAL BASIS OF PARTICIPATION OF NON-STATE ACTORS IN THE ACTIVITIES OF THE UNITED NATIONS

United Nations has intergovernmental status, however some non-state actors are participating in its functioning, including: staff, members of special organs, intergovernmental organizations, non-governmental organizations. UN's organs, juridical norms on conditions and order of creation, as well as rules of procedure, and stable patterns of conducting form together an institutional basis for non-state actors participation. The non-state actors, on the one hand, are involved in realization of the general and current aims of the UN. On the other hand, realizing their own tasks they bring some new practices in the UN functioning. So, UN's family is a result of interaction of states and non-state actors. Their real and potential power has been changing over the time. The main tendency is the growing of the influence of non-states actors, correlating to growing and complication of the organizations.

Keywords: United Nations, social institution, international law, international actor, organ of international organization, international civil service, non-governmental organization.

Межправительственный характер ООН не означает, что организация представляет собой исключительно объединение государств. Де-факто в состав системы ООН входят и принимают участие в ее деятельности также негосударственные акторы, в том числе индивиды (сотрудники организации, члены некоторых органов) и коллективные субъекты (межправительственные организации, неправительственные организации и др.). Институциональными основаниями для этого являются 1) в структурном плане — органы ООН; 2) в нормативном плане — в основном, правовые положения, регламентирующие условия и порядок создания, а также правила процедуры соответствующих органов; 3) в функциональном плане — устоявшиеся и повторяющиеся образцы поведения акторов, участвующих в работе данного органа. Нормативно-правовую базу органа определяет воля субъекта права — учредителя данного органа¹. Нормативная основа и строение организации задают условия включения в нее негосударственных акторов, а практика функционирования органов закрепляет их формы поведения и участия в работе организации.

Орган международной организации

Орган ООН, как и любой другой межправительственной организации, представляет собой функционирующий по определенному алгоритму инструмент реализации права организации. В частности, с помощью органов она взаимодействует

со своими членами и другими акторами международных отношений.

В Уставе ООН определены базовые положения, касающиеся шести главных и одного вспомогательного органа — Военно-штабного комитета, также зафиксировано положение о том, что главные органы правомочны создавать вспомогательные органы. Они учреждаются резолюциями главных органов. Аналогично обстоит дело в организациях системы ООН. В ряде конвенций, принятых под эгидой ООН (например, Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении, Конвенция о правах ребенка) содержатся положения о контрольных механизмах, предусматривающих создание организаций с соответствующими органами или иных структур, например, комитетов ООН по различным аспектам прав человека. Однако большинство нормативных положений, детализирующих деятельность органов, содержится в текстах документов внутреннего права организации и административной документации: правилах процедуры, регламентах, циркулярах, письмах руководителей и пр. Также необходимо принимать во внимание то, что правовые нормы, в тех формах, в каких они закреплены в международных документах, и их реальное бытие в международной системе нередко не соответствуют друг другу. Расхождение между правовыми нормами вовлечения акторов в систему ООН и тем, каковы их действия на практике, демонстрирует пример Военно-штабного комитета ООН. Военно-штабной комитет (ВШК) — единственный вспомогательный орган ООН, функции и порядок работы которого определены



Кутейников А. Е.

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 13-07-00020.

1 Право международных организаций. — М.: Юрайт, 2014. — С. 134.

в Уставе². Его состав формируется из начальников штабов постоянных членов Совета Безопасности ООН на основании специально принятой резолюции СБ³. Военно-штабной комитет действительно был создан и де-юре существует в структуре ООН. Формально обладая широкими полномочиями, он в первые годы своего существования осуществлял отдельные из них, а затем превратился в номинальное подразделение.

Многообразие органов ООН

ООН имеет сложнейшее строение. Шесть ее органов наделены статусом главного: Генеральная Ассамблея (ГА ООН), Совет Безопасности (СБ ООН), Экономический и социальный совет (ЭКОСОС), Секретариат, Международный суд⁴ и Совет по опеке. Помимо главных органов, имеется в совокупности около трехсот (точное число неизвестно, так как реестра органов не существует) вспомогательных и иных органов: комитеты и комиссии, программы и фонды, верховные комиссары и операции по поддержанию мира, агентства и секретариаты конвенций, рабочие группы и трибуналы. Есть даже Университет ООН. Кроме этого, в систему ООН входят 17 специализированных учреждений. С ООН связаны также несколько организаций, имеющих другой статус (МАГАТЭ, ОЗХО).

В социальных системах, одной из которых является ООН, элементы и подсистемы служат достижению целей всей системы. Специфика ООН состоит в том, что ее подсистемы и даже отдельные элементы не соединены жесткими управленческими связями. Нет основного руководящего ядра, которому бы подчинялись все остальные подразделения. Каждый из шести главных органов имеет свою сферу деятельности, а друг к другу они обращаются с просьбами или рекомендациями. Вспомогательные органы сами определяют свой порядок работы и правила процедуры. В отдельных случаях они даже могут отказать от выполнения решений вышестоящей инстанции, если обременят такие действия нехваткой ресурсов или отсутствием компетенций. Некоторые вспомогательные органы разрослись до самостоятельных организаций. Так, Программа развития ООН, Детский фонд ООН, Программа ООН по окружающей среде⁵ и другие имеют свои учредительные документы, источники финансирования, фронт работ, бюджет, персонал.

В зависимости от своего состава органы системы ООН могут быть классифицированы следующим образом: 1) формально состоящие из государств, а фактически из их уполномоченных, представляющих государство в целом; 2) фактически состоящие из сотрудников различных исполнительных органов власти; 3) состоящие из правительственных экспертов; 4) состоящие из специалистов в соответствующей области сотрудничества, действующих в личном качестве; 5) состоящие из международных должностных лиц. Существуют также органы смешанного состава.

Органы, состоящие из представителей государств

Примером органов, в которых государство представлено в целом, являются пленарные ассамблеи и их вспомогательные комитеты. В организациях системы ООН используются различные названия: Генеральная Ассамблея ООН, генеральная конференция (МОТ, ЮНЕСКО, ЮНИДО, МАГАТЭ), конференция (ФАО), полномочная конференция (МСЭ), ассамблея

(ИМО), Всемирный почтовый конгресс, Всемирный метеорологический конгресс. В некоторых организациях ООН, предусматривающих регулярное взаимодействие государств, в качестве основных органов созданы советы постоянных представителей. По терминологии, предложенной З. Клепацким, они обозначаются термином «исполнительно-руководящие органы». К ним относятся, в частности, советы Всемирной продовольственной организации (ФАО), Международного союза электросвязи (МСЭ), Международной морской организации (ИМО), исполнительные советы Всемирной метеорологической организации (ВМО), ЮНЕСКО, Международного валютного фонда (МВФ), Административный совет Всемирного почтового союза (ВПС), Исполнительный комитет Всемирной туристской организации (ЮНВТО), Координационный комитет Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС), Совет управляющих Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ). Они имеют ограниченный состав членов. Как правило, при основных органах создаются вспомогательные комитеты и комиссии, между которыми распределяются вопросы повестки дня. В них вырабатываются проекты решений. Затем эти решения принимаются на заседаниях основных органов.

Несмотря на то, что юридически указанные органы являются межправительственными, правила, практика и налаженные каналы коммуникации предоставляют возможность негосударственным акторам оказать влияние на их работу, например, посредством использования процедуры внесения вопросов в повестку дня, предоставления информации, консультаций, участия в дискуссии с правом совещательного голоса или присутствия на заседании.

Секретариаты и персонал организаций

Работа организаций системы ООН обеспечивается секретариатами, насчитывающими от нескольких десятков человек до десятков тысяч сотрудников. Собственно ООН, 13 ее специализированных учреждений и МАГАТЭ координируют свою деятельность в отношении персонала⁶, создав Общую систему зарплат, надбавок и дополнительных выплат (сокращенно — Общая система ООН). Часть должностных лиц секретариатов обладает статусом международного гражданского служащего, они наделены особым международным статусом, привилегиями и иммунитетами.

Работа персонала ООН регламентируется и направляется рядом документов. К важнейшим из них относятся: Устав ООН, Конвенция об иммунитетах и привилегиях ООН, Положение о персонале, утвержденное Генеральной Ассамблеей ООН. Более детально условия службы, должностные полномочия, права и обязанности сотрудников фиксируются в разнообразных документах Секретариата ООН, контрактах с сотрудниками, письмах о назначении сотрудников.

В Уставе ООН установлена независимость персонала, его международный характер. Провозглашается необходимость обеспечения высокого уровня работоспособности, компетентности и добросовестности персонала. Отмечается важность набора персонала на возможно более широкой географической основе и наделение сотрудников привилегиями и иммунитетами. Конвенция о привилегиях и иммунитетах ООН⁷ устанавливает, что Генеральный секретарь ООН, его заместители, помощники, а также члены их семей пользуются привилегиями и иммунитетами дипломатических служащих в полном объеме. Остальные сотрудники наделяются функциональным иммунитетом, распространяемым только на их действия, относящиеся к работе в организации. Должностные лица не не-

2 См.: Федоров В. Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. — М., 2007. — С. 652.

3 Военно-штабной комитет. Док. S/RES/1 (1946). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.un.org/russian/document/scresol/1946/res1.pdf> (дата обращения: 20.01.2012).

4 Абашидзе А. Х., Солнцев А. М. Мирное разрешение международных споров: современные проблемы. 2-е изд.: Монография. — М: РУДН, 2012.

5 Солнцев А. М. Современное международное право об окружающей среде и экологических правах человека. — М.: УРСС, 2013.

6 Система Международной гражданской службы ООН. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.un.org/ru/aboutun/civilservice/system> (дата обращения 04.05.2013).

7 CHAPTER III: Privileges and Immunities, Diplomatic and Consular Relations, etc [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=3&subid=A&lang=en>

Таблица 1. Сравнительные характеристики статуса и особенностей деятельности государственных служащих и международных гражданских служащих

Основные характеристики	Государственные служащие	Международные гражданские служащие
Правовая основа функционирования	Конституция и другие нормативные акты государства	Учредительные документы международной организации (устав), международные договоры, внутренние акты организации
Подчиненность	Подчиненность всей системе государственных органов власти	Подчиняются только руководителю организации (его представителю)
Ответственность	Полнота юридической ответственности, включая административную, гражданскую, уголовную	Ответственность только перед своей организацией, функциональный иммунитет от юридической ответственности
Подконтрольность	Являются объектом контроля со стороны всех органов государственного контроля	Не являются объектом контроля государственных или иных органов
Общественный контроль	Высокая степень общественного контроля (включая СМИ, гражданское общество)	Периодическое, временное усиление внимания со стороны СМИ, институтов гражданского общества к отдельным сторонам деятельности
Характер управления-подчинения	Директивный	Информационно-рекомендательный
Привилегии	Отдельные привилегии для высших должностных лиц	Особый комплекс привилегий, включая финансовые, таможенные
Иммуниеты	Иммуниеты для высших должностных лиц	Функциональный иммунитет от юридической ответственности, дипломатический иммунитет для высших руководителей организации
Вознаграждение	В соответствии с нормами и правилами соответствующего государства	В соответствии с нормами и правилами международной организации, обычно более высокое по сравнению с государственной службой

сут ответственности за сказанное и написанное ими, за все действия, совершенные ими в качестве должностных лиц. Они освобождаются от обложения налогами окладов и вознаграждений, уплачиваемых им ООН, освобождаются от государственных служебных повинностей. На них не распространяются ограничения по иммиграции. Им не требуется регистрация в качестве иностранцев, на них не действуют ограничения в отношении обмена валюты, ввоза мебели и имущества при первоначальном занятии должности в соответствующей стране. Они пользуются льготами в отношении репатриации⁸.

Положения о персонале Объединенных Наций содержат общие принципы кадровой политики по вопросам укомплектования штатов и управления Секретариатом, определяют основные условия службы, а также основные права, обязанности и обязательства сотрудников Секретариата ООН. Положения развивают и детализируют формулировки Устава ООН. В Положениях подчеркивается, что сотрудники Секретариата имеют не национальные, а исключительно международные права и обязанности. Сотрудники набираются на широкой географической основе таким образом, чтобы обеспечивался высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности. Безусловная обязанность обеспечивать соблюдение прав и обязанностей сотрудников возложена на Генерального секретаря. В Положениях подчеркивается ведущая роль Генерального секретаря в формировании штата организации, создании соответствующих условий служебной деятельности. Указывается, что Генеральный секретарь должен обеспечивать прием на службу и определять условия службы так, чтобы

с учетом зафиксированной в Уставе ООН необходимости обеспечить высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности персонала.

Часть документов, касающихся службы персонала ООН, разрабатывается Комиссией по международной гражданской службе (КМГС), созданной и действующей в качестве вспомогательного органа ГА ООН и непосредственно ей подотчетной. По ряду аспектов функционирования Общей системы КМГС принимает самостоятельные решения, обязательные для исполнения, а по другим вопросам выносит рекомендации Генеральной Ассамблее, которая принимает окончательные решения. К первой категории относятся вопросы методологии определения условий службы, классификации мест службы для индексации окладов с учетом роста стоимости жизни (так называемая система коррективов по месту службы) и норм выплаты части надбавок и пособий. Ко второй — вопросы обновления шкал окладов и системы коррективов по месту службы для сотрудников категории специалистов, принципов определения условий службы и стандартов управления людскими ресурсами, налогообложения персонала и некоторые другие.

КМГС, в частности, разработала Основные положения, касающиеся управления людскими ресурсами, которые были одобрены Генеральной Ассамблеей в 2000 г. В этом документе подчеркивается важность единства этического поведения служащих организации, способствующего укреплению общих ценностей и определяющих то, какое поведение и какой уровень выполнения работы ожидаются от международных гражданских служащих⁹. Также КМГС на основе консультаций

8 Международные организации. — М., 1994. — С. 188.

9 Стандарты поведения для международной гражданской службы.

с организациями Общей системы и представителями персонала в 2001 г. разработала Стандарты поведения для международной гражданской службы ООН, заменившие аналогичные стандарты 1954 г.

Общие и конкретные вопросы деятельности персонала ООН регулируются многочисленными внутренними документами, к которым относятся бюллетени Генерального секретаря, административные инструкции, информационные циркуляры¹⁰.

Сравнительные характеристики статуса и особенностей деятельности государственных служащих и международных гражданских служащих приведены в Таблице 1.

Нормы международного публичного права закрепляют за МГС статус, обеспечивающий независимость персонала от влияния каких бы то ни было акторов, внешних по отношению к международным организациям. Положения, зафиксированные в документах внутреннего права и документах административного характера, формируют институциональные рамки, предоставляющие сотрудникам определенную степень независимости от самой организации. В результате возникает своего рода нормативно-функциональная автономность как отдельных служащих, так и некоторых органов ООН от самой организации. Конкретными проявлениями этого выступает самостоятельность, которая может выразиться как в активности, так и в пассивности соответствующего сотрудника или органа при отсутствии каких-либо эффективных средств влияния на их поведение со стороны вышестоящих инстанций или других частей организации. Подобные ситуации в отдельных случаях становятся предметом рассмотрения в конфликтных комиссиях или в административных трибуналах, но, как правило, не привлекают внимания общественности вне ООН. В сентябре 2014 г. произошел экстраординарный случай «громкого» волонтеристского увольнения сотрудника ВОИС, возглавлявшего профсоюзную организацию, после чего внеочередную конференцию профсоюза пришлось проводить на площади Плас де Насьон в Женеве под открытым небом.

В ходе реформ Объединенных Наций члены ООН и руководители организации, осознавая вызовы и проблемы, обусловленные спецификой персонала, уделяют значительное внимание этому вопросу. В частности, уже пересмотрена политики организации в области заключения контрактов, и ООН практически отказалась от приема на постоянную работу. Реформирована система административной юстиции. Введено условие мобильности для лиц, начинающих работу в организации.

Органы, состоящие из лиц, действующих в личном качестве

Комитеты и комиссии по специальным вопросам, состоящие из физических лиц, действующих в личном качестве, создаются в качестве вспомогательных органов организаций чаще всего при основных органах по мере необходимости или же в случае вступления в силу конвенций. Например, среди вспомогательных органов ЭКОСОС имеются Комитет по политике в области развития, Комитет экспертов по государственному управлению, Комитет экспертов по международному сотрудничеству в области налогообложения. В структуру ЭКОСОС также входят восемь комитетов, созданных в соответствии с основными международными актами о правах человека. Подобные комитеты состоят из независимых экспертов числом от десяти до двадцати семи человек, избираемых по специальной процедуре. Хотя в большинстве случаев кандидатуры предлагаются государствами, в силу идейных соображений, особенностей деятельности и, возможно, других причин члены таких органов в действительности обретают независимость. Основная задача членов комитетов заключается в осуществлении контроля над применением или соблюдением положений

соответствующей конвенции путем изучения докладов, представленных государствами. Обсуждение докладов происходит с участием представителей страны, причем в состав ее делегации могут быть включены как сотрудники государственных структур, так и представители гражданского общества. Собираясь за столом переговоров, они тем самым также вовлекаются в работу организации.

Часто в организациях создаются рабочие или консультативные группы из независимых экспертов. В качестве примера приведем Международную консультативную группу в области ядерной безопасности, объединяющую специалистов в области ядерной безопасности. Группа служит в основном форумом для обмена информацией по вопросам ядерной безопасности международной важности. Во Всемирной организации здравоохранения из экспертов, действующих в личном качестве, состоит один из основных органов — Исполнительный комитет ВОЗ.

Некоммерческие организации

Включение НПО в международные отношения тесным образом связано с деятельностью ООН, в частности ЭКОСОС. ООН способствовала становлению общепринятой ныне формы взаимодействия НПО и межгосударственных структур — предоставления им консультативного статуса. Формально консультативный статус — это юридически обоснованная форма предоставления консультаций международными межправительственными организациями, основанная на соглашении между НПО и МНПО. Фактически консультативный статус дает возможность НПО принимать участие в различных видах деятельности ММПО. В соответствии с Уставом ООН Экономический и Социальный Совет уполномочивается проводить консультации с неправительственными организациями по вопросам, входящим в его компетенцию. В настоящее время консультативный статус имеют около 3 900 НПО. Всего же в сотрудничестве по линии ООН вовлечены более 30 000 неправительственных организаций¹¹.

Вместо заключения

1. В функционирование органов и организаций системы ООН включены не только государства, но также и разнообразные негосударственные акторы. Институциональные рамки их участия в деятельности ООН задаются как нормами международного публичного права, так и нормами внутреннего права организации и административными правилами.

2. «Каналами включения» в ООН негосударственных акторов выступают органы организаций системы ООН. Состав органов, среди которых имеются представляющие государство в целом, сформированные из представителей различных исполнительных органов власти, объединяющие правительственных экспертов, состоящие из специалистов в соответствующей области сотрудничества, действующих в личном качестве, состоящие из международных должностных лиц, а также органы смешанного состава, предопределяет разнообразие видов деятельности и вариантов участия в работе ООН.

3. Являясь социальными объектами, негосударственные акторы, с одной стороны, вовлекаются в достижение общих и частных целей ООН, подчиняясь общей логике ее функционирования. С другой стороны, преследуя свои собственные цели, они вносят в работу ООН ряд новых моментов.

4. Система ООН представляет собой поле и результат взаимодействия государственных и негосударственных акторов, соотношение потенциалов и силы которых меняется на про-

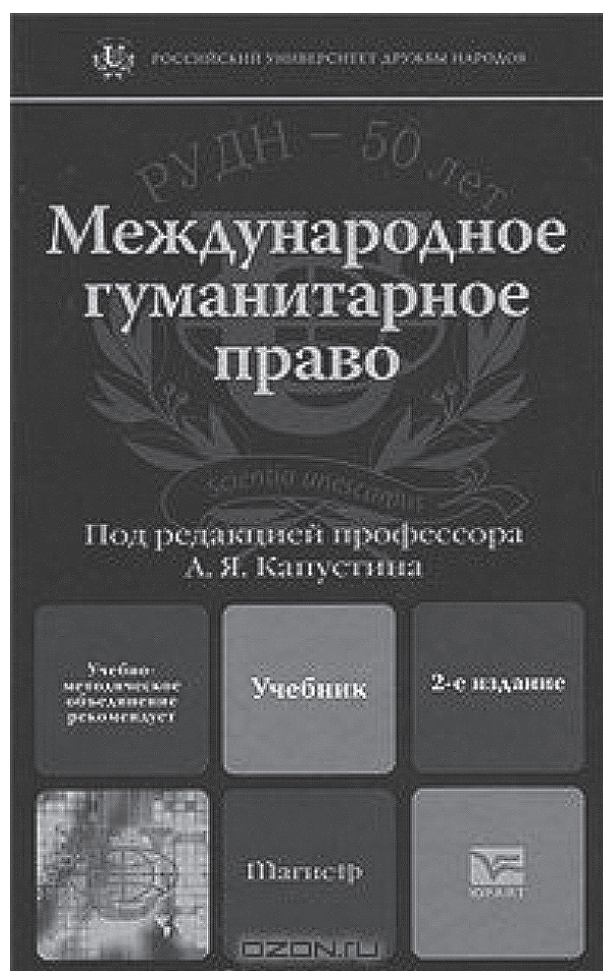
10 См. подробнее: Право международных организаций. — М.: Юрайт, 2014. — С. 173–177.

11 Подробнее см.: Уденко Е. И. Консультативный статус НПО при ЭКОСОС: социологические особенности юридического феномена // Актуальные проблемы международного права: материалы XI ежегодной международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И. П. Блищенко. Т. 1. — М.: РУДН, 2014. — С. 305–310.

тяжении истории организации. При этом общая тенденция состоит в усилении влияния негосударственных акторов по мере роста и усложнения организации.

Пристатейный библиографический список

1. Абашидзе А. Х., Солнцев А. М. Мирное разрешение международных споров: современные проблемы. — 2-е изд: Монография. — М: РУДН, 2012.
2. Военно-штабной комитет. Док. S/RES/1 (1946) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.un.org/russian/document/scresol/1946/res1.pdf> (дата обращения: 20.01.2012).
3. Международные организации. — М., 1994.
4. Право международных организаций. — М.: Юрайт, 2014.
5. Система Международной гражданской службы ООН. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.un.org/ru/aboutun/civilservice/system> (дата обращения 04.05.2013).
6. Солнцев А. М. Современное международное право об окружающей среде и экологических правах человека. — М.: УРСС, 2013.
7. Уденко Е. И. Консультативный статус НПО при ЭКОСОС: социологические особенности юридического феномена // Актуальные проблемы международного права: материалы XI ежегодной международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И. П. Блищенко. Т. 1. — М.: РУДН, 2014.
8. Федоров В. Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. — М., 2007.
9. CHAPTER III: Privileges and Immunities, Diplomatic and Consular Relations, etc [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=3&subid=A&lang=en>



Бекашев Д. К., Ерзинкян К. В.

ПРАВОВОЙ СТАТУС ОЭСР И ПЕРСПЕКТИВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ЭТОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ В ОБЛАСТИ РЫБОЛОВСТВА

В статье рассмотрены история создания и правовой статус ОЭСР, компетенция и основные направления деятельности Комитета по рыболовству ОЭСР на современном этапе. Отдельное внимание уделено рекомендациям по сотрудничеству Российской Федерации с этой Организацией по различным аспектам рыболовства.

Ключевые слова: ОЭСР, правовой статус, Российская Федерация, сотрудничество в области рыболовства, Комитет по рыболовству ОЭСР.

Bekashev D. K., Yerzinkyan K. V.

LEGAL STATUS OF OECD AND PERSPECTIVES OF RUSSIAN FEDERATION'S COOPERATION WITH THIS ORGANISATION IN THE FIELD OF FISHERIES

This article touches upon history of establishing and legal status of OECD, the competence and main areas of activities of the OECD Committee on Fisheries at the current moment. Special attention is paid to recommendations on the cooperation of the Russian Federation with this Organization in different aspects of fisheries.

Keywords: OECD, legal status, Russian Federation, cooperation in the field of fisheries, OECD Committee on Fisheries.

История создания ОЭСР

Организация экономического сотрудничества и развития (далее — ОЭСР) была создана в 1961 г. в результате преобразования существовавшей ранее Организации европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС). Последняя была учреждена в 1948 г., для координации помощи со стороны США пострадавшим от Второй мировой войны западноевропейским странам в рамках так называемого Плана Маршалла по восстановлению разрушенной экономики.

Необходимо отметить, что на деле функции ОЕЭС были шире простой координации североамериканской помощи. На поздних стадиях своего существования она предпринимала активные действия, направленные на стимулирование экономического сотрудничества между странами-участницами путем либерализации торговли и создания системы многосторонних расчетов. Деятельность организации по восстановлению конвертируемости валют привела к созданию в 1950 г. Европейского платежного союза и заключению в 1956 г. Европейского валютного соглашения. В ее рамках в 1950 г. был принят Кодекс либерализации торговли, который значительно снизил количественные ограничения в торговле между государствами-участниками.

Вскоре после образования ОЕЭС обнаружилась необходимость более тесного экономического сотрудничества между западными странами, включая европейские, а также США и Канаду. В декабре 1959 г. в Париже состоялась встреча президентов Франции, США, канцлера ФРГ и премьер-министра Великобритании, результатом которой явилось принятие Коммюнике. В нем было зафиксировано, что главы государств и правительств обсудили важные изменения, произошедшие в международной экономической сфере. Признавая значительный экономический прогресс Западной Европы, они отметили, что все индустриальные страны мира обязаны приумножить свои усилия для решения новых задач с целью усиления развития наименее развитых стран и проведения торговой политики, направленной на оптимальное использование ресурсов и поддержание гармоничных международных отношений. Тем самым была поставлена задача способствовать росту и стабильности в мировой экономике, общему улучшению уровня жизни.

Когда помощь по Плану Маршалла была завершена, государства-члены пришли к выводу, что нарабатанный потенциал ОЕЭС целесообразно и в дальнейшем использовать

для совместного поиска решения общих проблем стран-участниц на благо их экономического процветания. Тогда же было принято решение о создании ОЭСР.

Конвенцию об учреждении Организации экономического сотрудничества и развития 1960 г. подписали все государства — члены ОЕЭС. Согласно ст. 15 Конвенции, ОЕЭС была реорганизована в ОЭСР, соответственно изменились цели, органы и полномочия организации. Стоит отметить, что ОЭСР является правопреемницей ОЕЭС, соответственно, права и обязанности ОЕЭС перешли к ОЭСР.

Правовой статус ОЭСР

ОЭСР представляет собой международную межправительственную организацию, в рамках которой государства-члены имеют возможность осуществлять деятельность по совместным проектам, делиться опытом и заниматься решением общих проблем. В своей деятельности ОЭСР взаимодействует с правительствами, пытаясь определить главные причины экономических, социальных и экологических изменений; измеряет производительность и глобальные потоки торговли и инвестиций; анализирует и сравнивает данные для прогнозирования будущих тенденций; устанавливает международные стандарты в различных областях человеческой деятельности — от сельского хозяйства и налогообложения до безопасности химических веществ.

Компетенция ОЭСР. В соответствии со ст. 1 Конвенции об учреждении Организации экономического сотрудничества и развития 1960 г. целями ОЭСР являются:

- достижение высокого устойчивого экономического роста и уровня занятости, повышение стандарта жизни в государствах-членах при сохранении финансовой стабильности, а также содействие развитию мировой экономики;
- содействие дальнейшему экономическому подъему в государствах-членах, а равно и развивающихся странах; и
- содействие расширению мировой торговли на взаимной недискриминационной основе в соответствии с международными обязательствами.



Бекашев Д. К.



Ерзинкян К. В.

Основными направлениями деятельности ОЭСР в настоящее время являются экономические исследования, статистика, охрана окружающей среды, содействие развитию, торговля, управление финансами, наука и промышленное развитие, социальная политика, сельское хозяйство, транспорт и энергетика, а также некоторые другие области.

Штаб-квартира Организации расположена в г. Париже. Официальными языками ОЭСР являются английский и французский.

Членство в ОЭСР. Членам ОЭСР могут быть только государства (в отличие, например, от ФАО, где членом является Европейский союз), которые подтверждают приверженность страны рыночной экономике и демократии. По состоянию на 1 ноября 2014 г. членами ОЭСР являются 34 государства: Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Чехия, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Италия, Япония, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Словакия, Словения, Португалия, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Великобритания, США, Чили, Эстония, Израиль.

Согласно ст. 16 Конвенции об учреждении Организации экономического сотрудничества и развития 1960 г. в нее могут вступать другие государства, если они будут единогласно приглашены Советом.

Структура организации. Наличие соответствующей организационно-правовой структуры является одним из важнейших признаков существования международных организаций. Он как бы подтверждает постоянный характер организации и тем самым отличает ее от многочисленных других форм международного сотрудничества¹.

Высшим органом ОЭСР, принимающим решения, является Совет, в который входит по одному представителю от каждого государства-члена. Совет проводит свои заседания не реже двух раз в месяц, на которых вырабатываются общие направления деятельности Организации. Один раз в год проводятся заседания Совета на уровне министров государств-членов (как правило, министров иностранных дел), которые поднимают наиболее важные вопросы и обращают на них внимание общественности, а также устанавливают приоритеты работы ОЭСР на предстоящий год.

Совет принимает все решения, касающиеся деятельности ОЭСР в целом, а также внутренних вопросов этой Организации, включая составление бюджета, создание вспомогательных органов, определение статуса персонала Секретариата. Совет решает вопрос о вступлении в организацию других государств или об их участии в некоторых сферах деятельности организации, он вправе заключать от ее имени международные соглашения с отдельными государствами и международными организациями.

Для достижения своих целей Совет может принимать три вида актов:

- решения, которые носят обязательный характер для всех государств-членов. Однако решение не обязательно для члена, воздержавшегося при его голосовании, а также для других членов, если оно противоречит их конституциям. Эти члены могут, однако, согласиться подчиниться ему на определенный период, в течение которого данное государство должно изменить противоречащее ему положение конституции;

- рекомендации, имеющие консультативный характер. Они адресуются правительствам государств-членов и других стран или международным организациям. В частности, в области рыболовства можно выделить Рекомендацию Совета С (2008) 78 по разработке и внедрению схем по выводу оборудования из эксплуатации в секторе рыболовства от 26 июня 2008 г.;

- резолюции, принимаемые в результате обращения в ОЭСР правительств государств-членов и других стран или

международных организаций с просьбой предоставить им информацию о настоящей или предполагаемой деятельности Организации.

Каждое государство обладает в Совете одним голосом. Все акты Совета принимаются на основе консенсуса. Причем участие в голосовании или отсутствие того или иного члена не лишает такого акта силы. По единогласному решению Совета он вправе отступать в отдельных случаях от принципа единогласия по выносимым им постановлениям (ст. 6 Конвенции 1960 г.).

Другим важным органом ОЭСР является Исполнительный комитет, который состоит из 14 членов — 7 из них постоянные (Великобритания, Германия, Италия, Канада, Франция, США, Япония) и 7 переизбираются ежегодно.

Исполнительный комитет содействует Совету в подготовке его заседаний и координации деятельности Организации. Это представители стран-членов, как правило, главы делегаций этих стран, аккредитованные при ОЭСР и ежегодно избираемые Советом. В задачу Исполнительного комитета входит подготовка предложений для Совета на основе материалов, подготовленных вспомогательными органами Организации.

Третий главный орган ОЭСР — Секретариат. Он является административно-техническим органом и обеспечивает всю работу главных и иных органов Организации. Руководит Секретариатом Генеральный секретарь, назначаемый Советом на пятилетний срок с правом переизбрания. Ему помогают три заместителя Генерального секретаря и Помощник Генерального секретаря, назначаемые Советом по рекомендации Генерального секретаря. Генеральный секретарь осуществляет функции Председателя Совета на заседаниях на уровне постоянных представителей.

В своей деятельности Генеральный секретарь полностью подотчетен Совету. Он содействует Совету всеми соответствующими способами и может направлять предложения Совету или любому другому органу Организации. Генеральный секретарь назначает штат сотрудников, требуемый Организацией в соответствии со структурными планами, утверждаемыми Советом.

В составе Секретариата действуют директораты, направления деятельности которых соответствуют тематике комитетов (статистика; продовольствие, сельское хозяйство и рыболовство; информатика и коммуникация; сотрудничество в содействии развитию; окружающая среда; финансы, налоги и предпринимательство; социальные вопросы, рабочая сила и образование; наука, технология и промышленность; занятость и социальные вопросы; финансы, бюджетно-налоговая политика и предпринимательство; экономика), и службы (по управлению госсектором и по развитию территорий). С 2006 г. и по настоящее время Генеральным секретарем ОЭСР является Хосе Анхель Гурриа Тревиньо (Мексика).

Помимо главных органов, ОЭСР имеет также вспомогательные органы. Это различные специализированные комитеты, которые проводят свои заседания для выработки новых идей и оценки прогресса, достигнутого в соответствующих отраслях экономики.

Бюджет ОЭСР. Как и в любой другой международной неправительственной организации, бюджет ОЭСР формируется за счет взносов государств-членов. Размер ежегодного взноса рассчитывается по определенной формуле, основанной на соответствующих экономических показателях. Крупнейшим плательщиком являются США, обеспечивающие 25% бюджета ОЭСР, на втором месте по величине взносов находится Япония. С одобрения Совета государства-члены имеют право на осуществление дополнительного финансирования отдельных программ или проектов. В 2014 г. размер годового бюджета ОЭСР составил 357 млн евро².

1 Международное публичное право: учебник. 5-е изд. / Отв. ред. К. А. Бекашев. — М.: Проспект, 2011. — С. 359.

2 OECD Members and partners [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>

Правовой статус и направления деятельности Комитета по рыболовству ОЭСР

Одним из вспомогательных органов ОЭСР является Комитет по рыболовству (COFI OECD). Он был создан в 1961 г. и является одним из важнейших вспомогательных органов. В его работе участвуют все государства — члены ОЭСР.

Помимо государств-членов в заседаниях Комитета могут участвовать также так называемые ключевые партнеры ОЭСР. Они призваны содействовать работе ОЭСР всесторонним способом. Центральный элемент такого партнерства заключается в продвижении непосредственного и активного участия государств в работе вспомогательных органов ОЭСР. Отметим, что ключевыми партнерами ОЭСР могут быть только государства.

С позиций международного права ключевых партнеров ОЭСР можно отнести к категории частичных членов. Институт частичного членства в международных организациях заключается в том, что государства участвуют в работе конкретного органа организации, не являясь членами этой организации. Такая форма дает возможность организации привлечь в ее работу практически все государства, которые заинтересованы в решении тех или иных проблем, минуя процедуру официального приобретения членства³. В связи с этим многие международные организации одобрили соответствующие нормативные акты об учреждении института частичного членства (кроме ОЭСР, в частности, ФАО, ИМО и др.). Однако такое частичное членство не дает право голоса при принятии решений.

Комитет по рыболовству ОЭСР возглавляют председатель и четыре вице-председателя. В данный момент председателем является Филипп Ферлин (Франция).

Цели Комитета закреплены в Резолюции Совета, касающейся пересмотра мандата Комитета по рыболовству, принятой 4 декабря 2008 г. Этот документ существенно расширил компетенцию Комитета.

В частности, целями Комитета являются:

- продвижение устойчивого рыболовства и аквакультуры;
- обеспечение продовольственной безопасности в государствах — членах ОЭСР;
- способствование ответственной торговли и потреблению морских биологических ресурсов.

Комитет уполномочен достигать поставленных целей посредством:

- помощи странам ОЭСР в определении их потребностей, возможностей и корректировке их экономической и рыбохозяйственной политики, путем мониторинга, анализа и обсуждения проблем в их политике, поиска вариантов и компромиссов;
- совершенствования аналитических основ международной политики по рыболовству и аквакультуре, переговоров и консультаций, путем проведения политического анализа и дачи конструктивных рекомендаций по поставленным вопросам;
- расширения приоритетов ОЭСР в междисциплинарных вопросах, добавив к ним проблемы, которые могут возникнуть в перспективе в сфере общего достояния человечества и возобновляемых природных ресурсов, для того, чтобы ОЭСР проводила широкие консультации по вопросам, которые являются актуальными для всех секторов экономики.

Для достижения поставленных целей Комитет сотрудничает с другими органами ОЭСР, а также с международными организациями (в частности, ФАО, ВТО, Всемирным Банком и региональными организациями). Кроме того, он уполномочен вести диалог с иными заинтересованными сторонами в области рыболовства, включая неправительственные организации и коммерческие объединения.

Комитет является форумом для обсуждения вопросов, касающихся всех аспектов рыболовства и аквакультуры. В рамках

своей деятельности он уполномочен осуществлять следующие действия:

- сбор, обработка, оценка и распространение национальной и международной статистики по рыболовству;
- мониторинг текущих тенденций по проблемам рыболовства;
- анализ текущих вопросов по рыбохозяйственной политике;
- разработка рекомендаций по дальнейшим действиям в отношении устойчивого рыболовства;
- разработка рекомендаций членам ОЭСР и частичным членам в отношении внутренних и международных вопросов рыболовства.

Комитет по рыболовству ОЭСР проводит свои заседания два раза в год. По итогам сессий им принимаются рекомендации для государств — членов ОЭСР и частичных членов по дальнейшим действиям в отношении устойчивого рыболовства, а также внутренних и международных вопросов рыболовства. На данный момент было проведено 114 сессий Комитета (последняя — в октябре 2014 г.).

Помимо сессий, Комитет по рыболовству ОЭСР вправе проводить специальные мероприятия — рабочие совещания. Особо стоит отметить Рабочее совещание по незаконному, несообщаемому и нерегулируемому промыслу (далее — ННН промысел), проведенное в 2004 г.

В работе Совещания участвовало около 120 экспертов из стран — членов ОЭСР и государств, не входящих в Организацию, региональных организаций по управлению рыболовством, международных межправительственных организаций (в частности, ФАО, ВТО, ИМО, МОТ), неправительственных организаций (Гринпис, Всемирный фонд дикой природы, МФТ и др.) и различных научных учреждений.

Основная цель Рабочего совещания состояла в анализе экономических и социальных последствий ННН промысла. В частности, предметом обсуждения на Совещании были отличительные черты ННН промысла как явления; масштабы ННН промысла и его особенности в отдельных регионах и странах; типология судов, ведущих ННН промысел; национальные нормативно-правовые нормы и практика по борьбе с ННН промыслом; повышение эффективности норм международного рыболовного права и инструментов ОЭСР по борьбе с ННН промыслом; роль региональных организаций по управлению рыболовством в противодействии ННН промыслу и др. По итогам Совещания был сделан целый ряд рекомендаций для государств — членов ОЭСР и частичных членов по предотвращению, сдерживанию и ликвидации ННН промысла.

Помимо перечисленных направлений деятельности Комитет по рыболовству ОЭСР занимается также подготовкой аналитических материалов и рекомендаций, имеющих целью помочь правительствам в разработке и реализации политики, которая обеспечивала бы эффективное, рентабельное достижение их целей, максимально ограничивая возможности для возникновения проблем в торговле рыбопродукцией. В частности, Комитет выпускает ежегодный «Обзор в области рыболовства», который посвящен изменениям политики в этой отрасли.

Важное место в деятельности Комитета занимает сотрудничество с Комитетом по рыболовству ФАО (КОФИ ФАО). В рамках такого сотрудничества проходят рабочие встречи и совещания по вопросам глобализации в области рыболовства, с целью лучшего понимания процессов глобализации в рыболовной отрасли и освещения ключевых моментов, сопряженных с рисками, которые необходимо учитывать при формировании политики в области рыболовства.

Важно отметить, что ОЭСР и ФАО ежегодно выпускают совместный обзор «Перспективы развития сельского хозяйства», в котором отдельная глава посвящена рыболовству и аквакультуре. Всю информацию, имеющуюся в нем, совместно готовят Комитет по Рыболовству ОЭСР и Комитет по рыболовству ФАО.

3 Международное публичное право: учебник. 5-е изд. / Отв. ред. К. А. Бекяшев. — М.: Проспект, 2011. — С. 372.

Комитет по рыболовству ОЭСР (в отличие от Комитета по рыболовству ФАО) не принимает каких-либо актов (например, международных планов действий, руководящих принципов и т. п.). Он служит своего рода площадкой для государств — членов Организации по обсуждению насущных проблем в отрасли рыболовства и аквакультуры. Комитет по рыболовству может вносить свои предложения Совету ОЭСР для принятия им рекомендаций. При этом после принятия таких актов Комитет должен докладывать Совету об успехах, достигнутых по внедрению рекомендаций Совета.

В повестке дня последних сессий Комитета по рыболовству ОЭСР основное внимание было уделено работе по реализации стратегии «Зеленого роста», принятой ОЭСР в июне 2009 г., применительно к рыболовству и аквакультуре⁴. Она основана на идее, что достижение устойчивого экономического роста возможно и необходимо при одновременном снижении воздействия человека на окружающую среду и, в частности, на природные ресурсы. Это особенно актуально для рыболовства, которое в большей степени, чем большинство секторов экономики, зависит от ресурсов окружающей среды — рыбных запасов и здоровых морских экосистем. Помимо прочего, документ содержит положения, касающиеся борьбы с ННН промыслом, проблем выборов с рыболовных судов и прилова, более эффективного управления ресурсами и др. В целом следует положительно оценить деятельность ОЭСР по разработке и внедрению стратегии «Зеленого роста», поскольку она направлена, прежде всего, на сохранение и эффективное использование водных биологических ресурсов с применением предосторожного подхода.

Рекомендации по сотрудничеству

Российской Федерации с ОЭСР в области рыболовства

В последние годы Россия участвует в работе Комитета по рыболовству ОЭСР в качестве частичного члена.

Для того чтобы участвовать в работе Комитета по рыболовству ОЭСР в качестве полноправного члена России необходимо присоединиться к Конвенции об учреждении Организации экономического сотрудничества и развития 1960 г. и стать ее членом.

По своей природе ОЭСР является закрытой международной организацией. Согласно доктрине международного права это означает, что прием в ее члены производится только по согласию первоначальных членов⁵.

В соответствии со ст. 16 Конвенции 1960 г. Совет может принять решение о приглашении любого правительства, готовящегося принять на себя обязанности члена, присоединиться к настоящей Конвенции. Такое решение принимается единогласно, при этом в каждом случае Совет может единогласно разрешить государствам-членам воздержаться при голосовании.

Взаимоотношения России и ОЭСР имеют продолжительную историю и основаны на положениях Декларации о сотрудничестве между ОЭСР и Российской Федерацией от 8 июня 1994 г. Тогда же было подписано Соглашение между ОЭСР и Российской Федерацией о привилегиях и иммунитетах Организации в Российской Федерации.

Согласно п. 3 Декларации 1994 г. сотрудничество должно осуществляться на основе ежегодных рабочих программ, содержание которых определяется с учетом текущих экономических приоритетов Российской Федерации, целей и ресурсов ОЭСР. Главной целью таких программ является достижение стабилизации на макроэкономическом уровне, реструктуризация предприятий и развитие институциональ-

ной и правовой среды, обеспечивающих построение системы развитой рыночной экономики.

В 1996 г. Россия подала официальную заявку о вступлении в ОЭСР. В 1997 г. был подписан Протокол о создании специального Комитета по связям между ОЭСР и Российской Федерацией. Он был призван рассматривать ход российских экономических реформ, анализировать результаты выполнения ежегодных программ работы ОЭСР в Российской Федерации и давать рекомендации по перспективным направлениям сотрудничества.

Однако в связи с началом процесса вступления России в ОЭСР разработка рабочих программ и деятельность Комитета по связям между ОЭСР и Российской Федерацией были прекращены.

В мае 2007 г. государства — члены ОЭСР приняли решение о целесообразности приглашения России, Чили, Эстонии, Израиля и Словении в качестве членов Организации. В результате Чили стало членом ОЭСР 7 мая 2010 г., Словения — 21 июля 2010 г., Израиль стал членом 7 сентября 2010 г., Эстония — 9 декабря 2010 г.⁶

Стоит с сожалением констатировать, что из списка государств-кандидатов только Россия не является членом ОЭСР до сих пор.

На официальном сайте ОЭСР Россия названа одним из ключевых партнеров ОЭСР, что означает непосредственное и активное участие нашей страны в работе вспомогательных органов этой Организации⁷.

На 1116-й сессии Совета ОЭСР 30 ноября 2007 г. была принята Дорожная карта присоединения РФ к Конвенции об учреждении ОЭСР. Она нацелена на реализацию решений Совета ОЭСР о присоединении России и определяет процедуру, позволяющую странам-членам оценить готовность и возможности Российской Федерации выполнять обязательства, налагаемые членством в Организации. Дорожная карта призвана облегчить принятие Советом к моменту завершения переговорного процесса решения об условиях присоединения России к Конвенции об учреждении ОЭСР, которые он может предложить Российской Федерации.

В соответствии с Дорожной картой решение о членстве Российской Федерации принимается на основе заключений 22 профильных комитетов ОЭСР. В частности, на 111-й сессии Комитета по рыболовству ОЭСР в апреле 2013 г. было принято единогласное решение о присоединении России к этой Организации⁸.

Однако в настоящее время, согласно заявлению Совета от 13 марта 2014 г., процесс вступления Российской Федерации в ОЭСР временно приостановлен на неопределенный срок. В тексте заявления не указана причина этого, но в то же время отмечено, что государства — члены ОЭСР договорились дать положительный ответ на просьбу Украины о расширении и усилении существующего сотрудничества между ними. Полагаем, что причиной приостановления вступления России в ОЭСР является присоединение к нашей стране Республики Крым и г. Севастополя, что категорически не признается и отвергается большинством стран-членов данной Организации.

Что касается перспектив участия России в Комитете по рыболовству ОЭСР, полагаем необходимым отметить следующее.

Независимо от того, вступит в ближайшее время Российская Федерация в ОЭСР или нет, участие представителей нашей страны в сессиях Комитета представляется целесообразным. До тех пор, пока не завершен процесс присоединения

4 Подробнее см.: Green Growth and Fisheries, OECD Publishing, 2014.

5 Международное право: учебник для бакалавров / Под ред. А. Н. Вылегжанина. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2012. — С. 333.

6 OECD Members and partners [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>

7 Там же.

8 Комитет по рыболовству ОЭСР поддержал вступление России [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://fishnews.ru/news/21046>

России к Организации, важно сохранять партнерские отношения с государствами-членами по вопросам рыболовства, поскольку многие вопросы, подпадающие под сферу деятельности Комитета по рыболовству, имеют существенное значение для нашей страны.

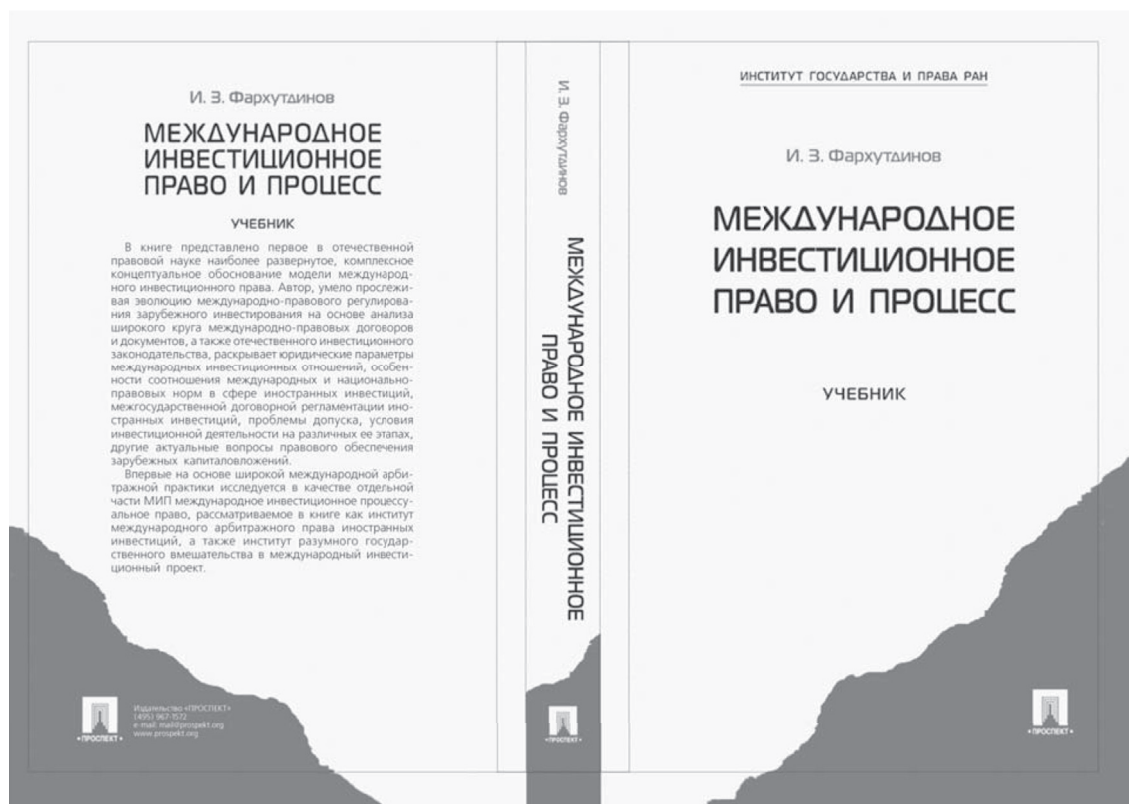
В случае вступления в ОЭСР в качестве полноправного члена, Российская Федерация получит возможность активно влиять на политику в области рыболовства в рамках этой Организации, которую формирует ее Комитет по рыболовству.

Важно также учитывать, что членами ОЭСР и, соответственно, Комитета по рыболовству являются крупнейшие рыболовные страны (США, Чили, Канада, Япония, Республика Корея, Новая Зеландия, Австралия). Многие из них являются партнерами России по ключевым проблемам рыболовства, в том числе по противодействию, сдерживанию и ликвидации ННН промысла. В связи с этим вступление Российской Федерации в ОЭСР является также важным политическим шагом, который позволит использовать возможности Комитета по рыболовству

в качестве площадки для реализации российских предложений на многостороннем уровне.

Пристатейный библиографический список

1. Комитет по рыболовству ОЭСР поддержал вступление России [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://fishnews.ru/news/21046>
2. Международное публичное право: Учебник. 5-е изд. / Отв. ред. К. А. Бекяшев. — М.: Проспект, 2011.
3. Международное право: Учебник для бакалавров / Под ред. А. Н. Вылегжанина. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2012.
4. Green Growth and Fisheries, OECD Publishing, 2014.
5. OECD budget [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.oecd.org/about/budget/>
6. OECD Members and partners [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>



Конева А. Е.

СОТРУДНИЧЕСТВО ДОГОВОРНЫХ ОРГАНОВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРАВОЗАЩИТНЫХ МЕХАНИЗМОВ

В настоящее время на международном уровне прилагаются значительные усилия в целях укрепления сотрудничества механизмов, действующих в рамках универсальной и региональных систем защиты прав человека. Особую значимость данное взаимодействие приобретает в рамках инициативы по укреплению системы договорных органов по правам человека, а также инициатив по укреплению региональных систем по правам человека. В статье делается вывод, что сотрудничество договорных органов по правам человека и региональных механизмов по правам человека представляет собой эффективное средство поощрения укрепления и согласованного развития международных стандартов по правам человека и повышения эффективности их деятельности, что, в конечном счете, способствует усилению защиты прав человека на национальном уровне.

Ключевые слова: международное право прав человека, ООН, договорные органы по правам человека, региональные системы защиты прав человека, укрепление системы договорных органов по правам человека.



Конева А. Е.

Koneva A. E.

COOPERATION BETWEEN HUMAN RIGHTS TREATY BODIES AND REGIONAL HUMAN RIGHTS MECHANISMS

Today substantial efforts at international level are being made in order to strengthen the cooperation between mechanisms of universal and regional human rights systems. This interaction acquires a particular importance in frames of the initiative to strengthen the human rights treaty body system as well as initiatives to strengthen regional human rights systems. The author comes to the conclusion that cooperation between human rights treaty bodies and regional human rights mechanisms provides an effective tool to promote strengthening and development of consistent international standards of human rights and improving the efficiency of their work which ultimately improves human rights protection at the national level.

Keywords: international human rights law, UN, human rights treaty bodies, regional human rights systems, strengthening the human rights treaty body system.

Вопрос об усилении сотрудничества между правозащитными механизмами, действующими в рамках универсальной и региональных систем защиты прав человека, стоит на повестке дня мирового сообщества уже более двух десятков лет. Необходимость взаимодействия этих систем была признана в Венской декларации и Программе действий 1993 г.¹ В частности, в п. 37 данного документа указывается: «Региональные механизмы играют основополагающую роль в поощрении и защите прав человека. Они должны содействовать укреплению универсальных стандартов в области прав человека, содержащихся в международных договорах о правах человека, а также их защите. Всемирная конференция по правам человека одобряет предпринимаемые усилия по укреплению этих механизмов и повышению их эффективности и в то же время подчеркивает важность сотрудничества в рамках деятельности Организации Объединенных Наций в области прав человека».

Принимая во внимание вышеуказанное, в 1993 г. Комиссия ООН по правам человека приняла ряд резолюций, в которых, в частности, обратилась к Генеральному секретарю ООН с просьбой продолжать укреплять практику обменов между ООН и региональными межправительственными организациями, занимающимися вопросами прав человека². Комиссия также рекомендовала договорным органам по правам человека³ искать пути усиления обмена информацией и сотрудниче-

ства с региональными системами защиты прав человека. Впоследствии Совет ООН по правам человека (СПЧ)⁴ обозначил данные предложения в своих резолюциях⁵, а также просил Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) провести международные рабочие совещания в целях выдвижения конкретных предложений относительно путей и средств укрепления сотрудничества между правозащитными механизмами ООН⁶ и региональными правозащитными механизмами⁷. Указанные рабочие совещания были проведены в ноябре 2008 г.⁸ и в мае 2010 г. В ходе обоих рабочих совещаний

тет) Министерства иностранных дел Российской Федерации, 2014, № 1. — С. 138–143.

1 Венская декларация и Программа действий. Принята на Всемирной конференции по правам человека, Вена, 25 июня 1993 г. Док. ООН A/CONF.157/23.
2 Эта просьба была подтверждена Генеральной Ассамблеей ООН (ГА ООН) в резолюции 63/170. См. Резолюция ГА ООН 63/170 от 18 декабря 2008 г. Док. ООН A/RES/63/170.
3 Конева А. Е. Договорные органы по правам человека: проблемы и перспективы // Право и управление. XXI век. — М: Московский государственный институт международных отношений (универси-

4 Комиссия ООН по правам человека прекратила свое существование в 2006 г., когда в соответствии с резолюцией ГА ООН 60/251 от 15 марта 2006 г. был учрежден Совет ООН по правам человека.
5 Резолюция СПЧ 6/20 от 28 сентября 2007 г. Док. ООН A/HRC/RES/6/20; Резолюция СПЧ 12/15 от 12 октября 2009 г. Док. ООН A/HRC/RES/12/15. Резолюция СПЧ 24/19 от 8 октября 2013 г. Док. ООН A/HRC/RES/24/19.
6 См. Карташкин В. А. Организация Объединенных Наций и международная защита прав человека в XXI веке: Монография — М: Норма: Инфра-М, 2015.
7 См. Абашидзе А. Х., Алисиевич Е. С., Солнцев А. М. Региональные системы защиты прав человека: Учеб. пособие / Отв. ред. А. Х. Абашидзе. — М.: РУДН, 2012.
8 Доклад Генерального секретаря о состоявшемся 24–25 ноября 2008 г. Рабочем совещании по региональным механизмам поощрения и защиты прав человека от 28 апреля 2009 г. Док. ООН A/HRC/11/3; См. также Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека о международном рабочем совещании по вопросам укрепления сотрудничества между международными и региональными механизмами поощрения и защите прав человека от 9 августа 2010 г. Док. ООН A/HRC/15/56.

участники признали необходимость укрепления сотрудничества между ООН и региональными правозащитными механизмами посредством создания специальных механизмов. В качестве областей, где такое сотрудничество может быть усилено, участники рабочего совещания в 2010 г. определили обмен информацией, совместную деятельность и дальнейшие меры в связи с рекомендациями правозащитных механизмов ООН и региональных правозащитных механизмов⁹.

В целях подведения итогов рабочего совещания 2010 г. СПЧ просил Верховного комиссара ООН по правам человека провести рабочее совещание по региональным правозащитным механизмам и организовать в рамках этого совещания тематическое обсуждение, основанное на конкретном и практическом опыте региональных механизмов, с целью обмена информацией о передовой практике, извлеченных уроках и новых возможных формах сотрудничества¹⁰. Рабочее совещание прошло 12–14 декабря 2012 г. в Женеве. Среди ключевых участников проведенных в рамках совещания мероприятий можно назвать представителей секретариатов договорных органов по правам человека и специальных процедур СПЧ ООН, Африканской комиссии по правам человека и народов, Межамериканской комиссии по правам человека, Совета Европы, Межправительственной комиссии Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН)¹¹ по правам человека и Независимой постоянной комиссии по правам человека Организации исламского сотрудничества (ОИС)¹².

В центре внимания рабочего совещания находились три главных области сотрудничества, которые были определены на рабочем совещании в 2010 г., в рамках каждой из которых была сформулирована базовая тема для обсуждения с учетом конкретного практического опыта региональных механизмов, по которой участники провели конкретные дискуссии и выработали основательные рекомендации. Этими базовыми темами являлись: 1) для обмена информацией: предупреждение пыток; 2) для совместной деятельности: права женщин; 3) для дальнейших мер в связи с рекомендациями: права ребенка¹³. Таким образом, были обозначены конкретные формы и сферы сотрудничества региональных и универсальных механизмов по защите прав человека.

По итогам проведенного совещания участники признали необходимость продолжать проводить совещания каждые два года и приняли 11 рекомендаций для государств, правозащитных механизмов ООН и региональных правозащитных механизмов и две рекомендации другим заинтересованным

сторонам, в частности национальным правозащитным учреждениям (НПЗУ) и неправительственным организациям (НПО)¹⁴. Рабочее совещание признало необходимость укрепления сотрудничества между ООН и региональными правозащитными механизмами посредством различных инструментов сотрудничества, включая назначение ответственных за координацию для каждого правозащитного механизма, систематизированный обмен информацией, систематическое применение перекрестных ссылок на юридическую практику и рекомендации друг друга, обмен и применение передовой практики друг друга, усиление сотрудничества с другими заинтересованными сторонами, включая НПЗУ и НПО¹⁵.

По итогам совещания, проведенного в 2012 г., СПЧ просил УВКПЧ организовать следующее совещание в 2014 г. в целях обсуждения прогресса, достигнутого после совещания в 2012 г.¹⁶ Данное мероприятие состоялось в г. Женева (Швейцария) с 8 по 9 октября 2014 г. В ходе мероприятия были проведены дискуссии по трем темам, определенным СПЧ с учетом конкретного практического опыта региональных механизмов с целью обмена информацией о передовой практике, извлеченных уроках и новых возможных формах сотрудничества: 1) обеспечение всестороннего учета экономических, социальных и культурных прав; 2) экономические, социальные и культурные права инвалидов; 3) экономические, социальные и культурные права женщин. Примечательно, что в ходе совещания также обсуждались пути усиления роли субрегиональных механизмов — субрегиональных судов — в деле защиты указанных категорий прав.

Одним из последних достижений в рассматриваемой сфере стало подписание Совместной декларации о сотрудничестве УВКПЧ и Межамериканской комиссии по правам человека¹⁷. УВКПЧ и Межамериканская комиссия накопили значительный опыт совместной деятельности в области принятия дальнейших мер по выполнению рекомендаций, вынесенных миссиями ООН на местах в сфере прав человека, универсальными и региональными контрольными органами, в целях усиления осуществления международных стандартов по правам человека в регионе. На церемонии подписания декларации Верховный комиссар ООН по правам человека Зейд Раад аль-Хусейн указал на взаимодополняемость деятельности двух организаций, в рамках которых функционируют обозначенные правозащитные механизмы — ООН и Организации Американских Государств. Президент Межамериканской комиссии Трейси Робинсон отметила, что оба учреждения испытывают одинаковые сложности в своей работе. Стоит отметить, что ранее УВКПЧ подписало аналогичные декларации с Советом Европы¹⁸ и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе¹⁹.

9 См. Док. ООН А/НRC/15/56.

10 См. Резолюция СПЧ 18/14 от 29 сентября 2011 г. Док. ООН А/НRC/RES/18/14.

11 Абашидзе А. Х., Солнцев А. М. Институционализация защиты и поощрения прав и свобод человека в Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН): комментарии к Положению о Межправительственной Комиссии по правам человека АСЕАН // Московский журнал международного права. — М: Международные отношения, 2010. — № 2. — С. 187–200.

12 Абашидзе А. Х., Солнцев А. М., Воробьев Д. В. Компетенция Организации исламского сотрудничества в сфере защиты прав человека // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. — Волгоград: Волгоградский государственный университет, 2013. — № 3. — С. 113–119.

13 В целях определения тем для рабочих совещаний в 2012 г. и возможных рабочих совещаний будущего двухгодичного периода с 2011 по 2012 гг. УВКПЧ провело с региональными правозащитными механизмами три консультации, в ходе которых участники предложили и другие темы, включая такие, как права женщин, права коренных народов, положение правозащитников, права ребенка, права инвалидов, торговля людьми и права внутренне перемещенных лиц и беженцев. По итогам каждой консультации участники утвердили протокол, в котором предложенные темы были указаны в порядке их предпочтения.

14 Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека от 8 апреля 2013 г. Док. ООН А/НRC/23/18, С. 20–22.

15 Там же, С. 19–22.

16 Резолюция СПЧ 24/19 от 8 октября 2013 г. Док. ООН А/НRC/RES/24/19.

17 Strengthening ties to protect people in the Americas. 21 November 2014 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/InterAmericanCommission.aspx#sthash.Mvn2tC9v.dpuf>; UN and Inter-American Human Rights Systems Sign Joint Declaration on Collaboration. November 19, 2014 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2014/137.asp.

18 Making strides in protecting and promoting human rights in Europe. 14 November 2013 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/ProtectingAndPromotingHRI nEurope.aspx#sthash.YivkoRwh.dpuf>.

19 Working together for human rights in the Euro-Atlantic region. 12 June 2014 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/EuroAtlanticAgreement.aspx#sthash.80p0EIwf.dpuf>.

В последние годы активизировалось сотрудничество между договорными органами по правам человека²⁰ и региональными правозащитными механизмами. В общем виде договорные органы и региональные механизмы взаимодействуют следующим образом. В рамках рассмотрения докладов государств-участников договорные органы принимают во внимание рекомендации региональных правозащитных механизмов. Секретариаты договорных органов также связываются с региональными правозащитными механизмами по поводу индивидуальных жалоб, чтобы не допускать одновременного рассмотрения одних и тех же жалоб различными механизмами и сохранять согласованный характер юридической практики. В рамках усилившегося в последнее время сотрудничества между данными механизмами были проведены совещания между следующими органами:

- Комитетом по правам человека (КПЧ) и Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ);
- Комитетом по правам ребенка (КПР) и Африканским комитетом экспертов по правам и благополучию ребенка;
- Комитетом по ликвидации расовой дискриминации и Европейской комиссией против расизма и нетерпимости;
- Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), Специальным представителем Генерального секретаря ООН по вопросу о насилии в отношении детей и Комиссией АСЕАН по поощрению и защите прав женщин и детей;
- Комитетом по правам инвалидов, Межамериканской комиссией по ликвидации всех форм дискриминации в отношении инвалидов и Комитетом экспертов Совета Европы по правам инвалидов;
- председателями договорных органов по правам человека и африканскими правозащитными механизмами²¹.

Далее представляется целесообразным более подробно осветить некоторые из приведенных выше совещаний.

Так, по итогам встречи КПЧ и ЕСПЧ между КПЧ (Секция по запросам и расследованиям УВКПЧ) и Секретариатом ЕСПЧ в 2012 г. было подписано соглашение в целях обмена сотрудниками и повышения уровня знаний о юридической практике обеих систем. Следует также упомянуть проведенные в 2010 г. объединенной рабочей группой Африканского комитета экспертов по правам и благополучию ребенка²² и Комитетом по правам ребенка ряд совещаний, на которых было принято решение учредить целевую группу для определения условий сокращения бремени отчетности государств-участников этих двух договоров²³, а также были приняты рекомендации по укреплению сотрудничества между двумя органами, в том числе по обмену информацией и их участию в деятельности друг друга.

В январе 2012 г. в Маниле (Филиппины) состоялось консультативное совещание с участием Комиссии АСЕАН по поощрению и защите прав женщин и детей, Специального представителя Генерального секретаря ООН по вопросу о насилии в отношении детей и экспертов КЛДЖ. В ходе мероприятия представители указанных механизмов обменялись мнениями относительно выбранных ими правозащитных подходов, направленных на предотвращение и борьбу со всеми формами насилия в отношении детей и насилия в отношении женщин в свете международных стандартов в области прав человека,

в частности, Конвенции о правах ребенка 1989 г. и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., которые ратифицированы всеми государствами — членами АСЕАН²⁴.

Примечательно, что в ходе рассмотренного ранее рабочего совещания, организованного УВКПЧ в 2012 г., Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинства обращения и наказания предложил государствам-участникам международных и региональных конвенций договориться о том, чтобы доклады Комитета о поездках и их ответы на эти доклады регулярно передавались Подкомитету по предупреждению пыток на конфиденциальной основе. В этом же ключе было предложено, чтобы Подкомитет по предупреждению пыток рассмотрел вопрос о регулярной передаче своих докладов Комитету в конфиденциальном порядке. В итоге участники совещания предложили повышать уровень коммуникации и регулярного обмена информацией между Подкомитетом по предупреждению пыток и Европейским комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинства обращения и наказания.

В июне 2012 г. УВКПЧ организовало в г. Аддис-Абебе (Эфиопия) диалог между председателями договорных органов по правам человека и африканскими правозащитными механизмами. Участники этого совещания подчеркнули необходимость признания взаимодополняемости этих механизмов, включая Африканскую комиссию по правам человека и народов, Африканский суд по правам человека и народов, а также субрегиональные судебные органы — Суд Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) и Суд Восточноафриканского сообщества (ВАС). Участники диалога согласовали рекомендации, направленные на расширение сотрудничества между договорными органами и африканскими механизмами в области обмена информацией и повышения степени осведомленности при рассмотрении докладов государств-участников и индивидуальных сообщений и оказании содействия реализации договоров²⁵.

В связи с процедурой представления докладов было рекомендовано проводить обмен информацией задолго до начала сессий договорных органов, а также систематические обмены информацией между страновыми координаторами и страновыми докладчиками обеих систем, включая обмен соответствующими заключительными замечаниями по странам и данными о состоянии дел в области осуществления; применение перекрестных ссылок на рекомендации друг друга; и взаимное принятие дальнейших мер по выполнению страновых рекомендаций. В отношении индивидуальных сообщений были рекомендованы регулярные контакты на уровне секретариатов для обеспечения обмена информацией по вопросам, касающимся процедуры, юридической практики и методов работы. Была также дана рекомендация о том, чтобы учитывать соответствующую юридическую практику и ссылаться на нее.

Стоит отметить, что еще до указанного совещания между председателями договорных органов по правам человека и африканскими правозащитными механизмами в январе 2012 г. в том же городе (Аддис-Абебе) состоялся диалог между специальными процедурами ООН и Африканской комиссией

20 См. Абашидзе А. Х. Договорные органы по правам человека. — М., 2012.

21 Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека от 8 апреля 2013 г. Док. ООН А/НRC/23/18, С. 7.

22 Данный механизм осуществляет контроль над выполнением Африканской хартии прав и благополучия ребенка 1990 г.

23 Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека от 8 апреля 2013 г. Док. ООН А/НRC/23/18, С. 12.

24 См. Joint Statement of the ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children (ACWC) and the Special Representative of the UN Secretary General on Violence against Children, 17 January 2012 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/joint-statement-of-the-asean-commission-on-the-promotion-and-protection-of-the-rights-of-women-and-children-acwc-and-the-special-representative-of-the-un-secretary-general-on-violence-against-children>.

25 См. Доклад председателей договорных органов по правам человека о работе их двадцать четвертого совещания от 2 августа 2012 г. Док. ООН А/67/222, Приложение II.

по правам человека и народов, по итогам которого была принята «дорожная карта» сотрудничества с рекомендациями по улучшению взаимодействия. Для наблюдения за осуществлением этой «дорожной карты» была учреждена совместная рабочая группа представителей специальных процедур ООН и Африканской комиссии по правам человека и народов. В данном документе рекомендовалось определить четкий и систематический порядок обмена информацией, проведения совместных посещений и принятия дальнейших мер в связи с соответствующими рекомендациями.

В отношении применения перекрестных ссылок на юридическую практику и рекомендации друг друга в рамках сотрудничества в области защиты прав женщин можно привести в пример прецедент, когда Межамериканский суд по правам человека, вынося решение по делу «Гонсалес и др. ("Кампо Алгодонер") против Мексики» об убийстве женщин в Сьюдад-Хуарес (Мексика), сослался на материалы КДЖ и Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях. Комитет, в свою очередь, сослался на это же решение в своих рекомендациях Мексике²⁶.

Развитие сотрудничества между указанными механизмами приобретает особое значение в рамках инициативы по укреплению системы договорных органов по правам человека²⁷. Вопрос об этом неоднократно поднимался в ходе консультаций, организованных в рамках процесса укрепления системы договорных органов по правам человека²⁸. Напомним, что данный процесс направлен на совершенствование деятельности системы договорных органов путем поиска наиболее оптимальных решений для проблем, которые серьезным образом подрывают их эффективное функционирование²⁹. Следует также учитывать, что в настоящее время в рамках самих региональных систем защиты прав человека предпринимаются шаги по повышению их эффективности³⁰.

26 См. КДЖ. Заключительные замечания. Мексика. 7 августа 2012 г. ок. ООН CEDAW/C/MEX/CO/7-8, п.18 с) и 19 f).

27 См. официальный сайт УВКПЧ (страница, посвященная процессу укрепления системы договорных органов по правам человека) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.ohchr.org/RU/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx>; См. также Абашидзе А. Х., Конева А. Е. Укрепление системы договорных органов по правам человека // Московский журнал международного права. — М.: Некоммерческое партнерство «Содействие редакционной деятельности «МЖМП»», 2013. — № 4. — С. 21–35; Конева А., Солнцев А. Юридический статус актов договорных органов по правам человека в национальных правовых системах // Международное правосудие. — 2013. — № 4 (8). — С. 82–93.

28 См. Pretoria Statement on the Strengthening and Reform of the UN Human Rights Treaty Body System, Pretoria, June 2011, para. 8.3; Report of the Seminar on Implementation of UN Treaty Body Concluding Observations: The Role of National and Regional Mechanisms in Europe, Bristol, September 2011, p. 3; Report of the Expert Meeting on Petitions, Geneva, October 2011, p. 3–4 [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/Documents.aspx>

29 См. Alston P. & Crawford J. (eds.). The future of the UN human rights treaty monitoring system. — Cambridge: Cambridge University Press. 2000; O'Flaherty M. Reform of the UN Human Rights Treaty Body System: Locating the Dublin Statement // Human Rights Law Review. — 2010. — Vol.10. — № 2. — P. 319–335; Morijn J. Reforming United Nations Human Rights Treaty Monitoring Reform // Netherlands International Law Review. — LVIII. — 2011. — P. 295–333; Keller H. & Ulfstein G. (eds.). UN human rights treaty bodies: law and legitimacy. — Cambridge: Cambridge University Press, 2012; Egan S. Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System // Human Rights Law Review. — 2013. — Vol. 13. — № 2. — P. 209–243.

30 См. официальная страница процесса повышения эффективности Межамериканской комиссии по правам человека в целях укрепления межамериканской системы защиты прав человека [Электрон-

Представляется, что многие из проблем, стоящих перед договорными органами по правам человека, могут являться общими для региональных механизмов, включая трудности, испытываемые государствами при соблюдении своих обязательств по представлению докладов, опоздание с представлением докладов, непредставление докладов и накопление нерассмотренных докладов³¹. В этой связи поиск совместных путей решения проблем, стоящих перед договорными органами и региональными механизмами по правам человека, приобретает особую актуальность. Подтверждением этому является решение КПП и Африканского комитета экспертов по правам и благополучию ребенка учредить целевую группу для определения условий сокращения бремени отчетности государств-участников³².

Немаловажно, что в резолюции 68/268 ГА ООН³³, принятой по итогам межправительственного процесса об укреплении и повышении эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека, прямо указывается на необходимость «укрепления сотрудничества с соответствующими региональными механизмами по правам человека в рамках региональных организаций для оказания технической помощи государствам в деле представления докладов договорным органам по правам человека, в том числе путем подготовки инструкторов».

Более того, меры по укреплению системы договорных органов, предусмотренные резолюцией 68/268 ГА ООН, могут облегчить деятельность региональных правозащитных механизмов. В частности, механизм оценки и выделения времени для заседаний договорных органов дал бы возможность региональным механизмам отслеживать выполнение государствами своих международных обязательств по отчетности в области прав человека: например, им удавалось бы определять, когда те или иные государства должны были представить тематические доклады, что позволило бы им выявлять точки соприкосновения с обязательствами по региональной отчетности. Кроме того, это облегчило бы бремя отчетности для государств.

Таким образом, на современном этапе развития международных отношений и международного права в сфере защиты и поощрения прав человека предпринимаются интенсивные шаги в целях усиления сотрудничества договорных органов по правам человека и региональных (субрегиональных / межрегиональных) механизмов по правам человека. Вместе с тем все еще продолжается процесс определения конкретных рамок такого сотрудничества, в частности, от совещания к совещанию выделяются различные формы сотрудничества и базовые темы для обсуждения с учетом их всеохватного характера и практического опыта, накопленного региональными механизмами в соответствующих областях. Представляется, что процесс сотрудничества идет скорее фрагментарно, нежели системно.

Активизация взаимодействия договорных органов по правам человека и региональных правозащитных меха-

ный ресурс] — Режим доступа: <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/strengthening.asp>; официальная страница Интерлакенского процесса реформирования Европейского суда по правам человека [Электронный ресурс] — Режим доступа: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/themes/interlaken/index_EN.asp.

31 См. Конева А. Challenges facing the human rights treaty body system // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: юридические науки. — М.: РУДН, 2014. — № 1. — С. 245–255.

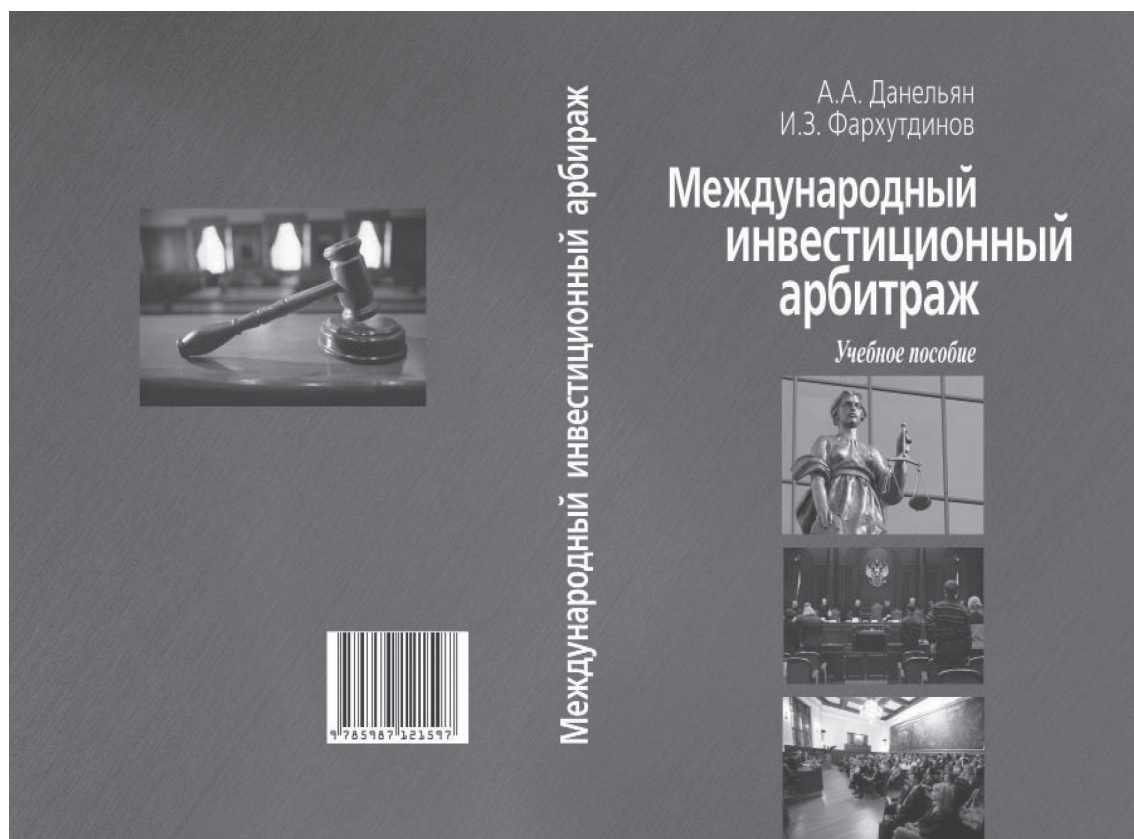
32 Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека от 8 апреля 2013 г. Док. ООН A/HRC/23/18, С. 12.

33 Резолюция ГА ООН 68/268 «Укрепление и повышение эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека» от 9 апреля 2014 г. Док. ООН A/RES/68/268. 21 апреля 2014 г.

низмов представляет собой эффективное средство поощрения укрепления и согласованного развития международных стандартов по правам человека и гармонизированной практики в области прав человека, что, в свою очередь, позволяет поднять уровень понимания обязательств по правам человека со стороны государств, носителей прав и других субъектов и таким образом укрепить значимость и доступность системы договорных органов и региональных систем защиты прав человека. Более того, активное взаимодействие будет содействовать повышению эффективности деятельности как самих договорных органов, так и соответствующих региональных механизмов, а именно оно позволит осуществить поиск эффективных путей преодоления общих сложностей, стоящих перед данными правозащитными системами, в частности, в сфере оказания технической помощи государствам в деле выполнения их обязательств по отчетности. В конечном счете, все вышеуказанные положительные результаты активного сотрудничества договорных органов по правам человека и региональных правозащитных механизмов имеют огромный потенциал для повышения уровня защиты прав их носителей на национальном уровне. В таких условиях представляется, что в качестве инструмента, способного повысить эффективность сотрудничества договорных органов по правам человека с региональными механизмами по правам человека, может выступить совместная «дорожная карта» договорных органов и соответствующих механизмов в Африке, Америке, Азии и Ближнем Востоке. Этот документ позволит определить четкий и системный порядок проведения совместных мероприятий в соответствующих сферах.

Пристатейный библиографический список

1. Абашидзе А. Х. Договорные органы по правам человека. — М., 2012.
2. Абашидзе А. Х., Алисиевич Е. С., Солнцев А. М. Региональные системы защиты прав человека: Учеб. пособие / Отв. ред. А. Х. Абашидзе. — М.: РУДН, 2012.
3. Абашидзе А. Х., Конева А. Е. Укрепление системы договорных органов по правам человека // Московский журнал международного права. — М: Некоммерческое партнерство «Содействие редакционной деятельности „МЖМП“». — 2013. — № 4.
4. Карташкин В. А. Организация Объединенных Наций и международная защита прав человека в XXI веке: Монография — М: Норма: Инфра-М, 2015.
5. Egan S. Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System // Human Rights Law Review. — 2013. — Vol. 13. — № 2.
6. Keller H., Ulfstein G. (eds.). UN human rights treaty bodies: law and legitimacy. — Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
7. Koneva A. Challenges facing the human rights treaty body system // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: юридические науки. — М: РУДН. — 2014. — № 1.
8. Morijn J. Reforming United Nations Human Rights Treaty Monitoring Reform // Netherlands International Law Review. — 2011. — LVIII.
9. O'Flaherty M. Reform of the UN Human Rights Treaty Body System: Locating the Dublin Statement // Human Rights Law Review. — 2010. — Vol. 10. — № 2.



Анянова Е. С.

ЛЕГИТИМАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ МЕР ОХРАНЫ СУДОХОДСТВА ОТ ТЕРРОРИЗМА ПОСЛЕ НАПАДЕНИЙ 11 СЕНТЯБРЯ 2001 Г.

После террористических нападений в США 11 сентября 2001 г. возникли опасения о возможности совершения террористического акта в отношении морской транспортной системы, в особенности что касается исключительной экономической зоны и зоны открытого моря, где суда находятся в исключительной юрисдикции государства флага. Однако четкой юридической основы для проведения контртеррористических мероприятий на данных морских пространствах в рамках существующих норм международного права определено не было.

В качестве обосновывающих проводимые меры документов называются резолюции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций (СБ ООН), отдельные положения таких международных конвенций, как Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., Договор о нераспространении ядерного оружия 1968 г. и др. Для Инициативы по безопасности в борьбе с распространением оружия массового уничтожения (ИБОР-ОМУ) в качестве легитимирующего основания часто называют принятые позднее Протоколы 2005 г. к Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства 1988 г., и Протоколу о борьбе с незаконными актами против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе 1988 г., ратифицированные, однако, незначительным количеством государств, а также общей концепцией самообороны в соответствии со ст. 51 Устава ООН.

Ключевые слова: терроризм на море, резолюции СБ ООН, легитимация, судоходство, право на самооборону.



Анянова Е. С.

Anyanova E. S.

LEGITIMATION OF THE MARITIME SECURITY MEASURES IN THE INTERNATIONAL LAW AFTER THE ATTACKS OF SEPTEMBER 11, 2001

In aftermath of the terrorist attacks in the USA of September 11, 2001 the concerns have been raised that the next time the terrorists could use the maritime transport facilities, especially in exclusive economic zone and in zone of high seas, where the vessels are under the exclusive jurisdiction of the flag state. However, in the international law there was no clear legal basis for the implementation of the counter-terrorism measures on these maritime spaces.

As basing documents for the carried out measures the resolutions of the United Nations Security Council (UNSC) were named. One also mentioned certain provisions of such international conventions as UN Convention on the Law of the Sea, 1982, Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 1968 etc. The Protocols 2005 to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, 1988 and the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, 1988 are often mentioned as a legitimizing basis for the Proliferation Security Initiative (PSI) regarding the weapons of mass destruction (WMD). The Protocols were adopted after the launching of the PSI, however, these documents were ratified by a small amount of states. One also mentions in this regard the general concept of self-defense in accordance with Art. 51 UN Charter.

Keywords: terrorism at sea, resolutions of the UN Security Council, legitimacy, navigation, right of self-defense.

События 11 сентября 2001 г. оказали огромное влияние на формирование внешней политики государств и международного права, лишняя раз подчеркнув недостаточную эффективность существующего антитеррористического международно-правового режима.

В рамках последовавших антитеррористических мероприятий были проведены военные операции в Афганистане и Ираке, разработаны новые превентивные и пресекающие антитеррористические меры, в том числе для глобальной транспортной системы в целом, и для судоходства в частности. Были приняты новые международно-правовые акты, в некоторые международные конвенции были внесены поправки. В результате нападений между государствами был заключен ряд двусторонних соглашений, также ряд мер был введен отдельными государствами в одностороннем порядке.

Инициаторами новых мер безопасности выступили США не только потому, что являлись пострадавшим от терактов государством. Неоднократно подчеркивалось, что в качестве реакции на данные теракты не последовало активных действий ни со стороны международного сообщества, ни со стороны СБ ООН.

Противодействие международному терроризму связано не только с заключением международных соглашений, но и с деятельностью международных организаций, т.е. с сотрудничеством на институциональном уровне. Пока еще не создано международного учреждения, которое занималось бы спе-

циально этими вопросами. Поэтому основная нагрузка падает на ООН и, в частности, на Генеральную Ассамблею (ГА) и СБ.

Следует подчеркнуть, что резолюции ГА ООН, по сути, определяют современную международную уголовную политику в сфере борьбы с терроризмом. Они активно влияют на формирование конвенционного антитеррористического механизма, содержание и направленность норм, касающихся терроризма. Резолюции ГА ООН по общему правилу относятся к сфере так называемого мягкого права. Они, в отличие, например, от решений СБ ООН, не рассматриваются как юридически обязательные правила поведения, подлежащие соблюдению всеми государствами. Поэтому их принято причислять к вспомогательным источникам международного права. Кроме того, резолюции ГА ООН оказывают большое морально-политическое влияние¹.

ГА ООН занимает довольно активную позицию в вопросах международно-правового противодействия современному терроризму². На следующий день после совершенных терактов (12 сентября 2001 г.) СБ принял резолюцию 1368, в которой признал неотъемлемое право на индивидуальную или

1 Международное право: Учебник / Отв. ред. Е. Т. Усенко, Г. Г. Шинкаренко. — М.: Юристъ, 2003. — С. 474.

2 Антипенко В. Ф. Механизм международно-правового регулирования борьбы с терроризмом: Дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2004. — С. 102.

коллективную самооборону в соответствии с Уставом ООН. Считается, что таким образом предпринятые в рамках «войны с терроризмом» дальнейшие меры со стороны США были непрямо поддержаны СБ. Однако после этого со стороны СБ не последовало ни поддержки, ни легитимации односторонних действий США.

Резолюция СБ ООН 1373 от 28 сентября 2001 г. переподтвердила право на самооборону и подчеркнула еще раз угрозу террористических актов для международного мира и безопасности. Резолюция также подчеркивает, что те, кто оказывал помощь исполнителям, организаторам и спонсорам этих актов, поддерживал или укрывал их, понесут ответственность за это.

Позднее была принята Резолюция 1377 от 12 ноября 2001 г., которая назвала терроризм в качестве одной из самых серьезных угроз международному миру и безопасности³. Однако никаких конкретных мер или юридических оснований для дальнейших действий государств она не содержала.

Резолюции СБ ООН 1368 (2001) и 1373 (2001) иногда цитируются как временное обоснование контроля военно-морскими судами США в открытом море. В любом случае хотелось бы подчеркнуть, что документы были бы слишком общими для того, чтобы обосновать подобные действия на постоянной основе или говорить о создании определенного прецедента.

В 2004 г. в резолюции СБ ООН 1540 было выражено осуждение в отношении распространения ОМУ. Во время обсуждения вопроса транспортировки ОМУ по морю также затрагивался вопрос о закреплении начатой к тому времени программы ИБОР-ОМУ в резолюциях СБ ООН, поскольку ОМУ представляет собой угрозу миру и является агрессией против других государств. Однако, сославшись на недостаточное количество юридических оснований, СБ ООН отказался разработать какой-либо документ в отношении процедуры задержания судов в открытом море. Также в данный момент в ООН была достаточно накаленная политическая обстановка в связи с началом военной операции в Ираке. Резолюция СБ ООН с авторизацией вторжения в Ирак наткнулась на возражения России и Китая. В подобной атмосфере принятие документа, разработанного по инициативе США, с поддержкой ИБОР-ОМУ представлялось маловероятным.

Принятие СБ ООН 28 апреля 2004 г. Резолюции 1540 было пролоббировано США и Великобританией. Однако оба государства также добивались включения в данный документ положения о допустимости остановки, поднятия на борт и инспектирования любого морского или воздушного судна при наличии достаточных оснований полагать, что на них транспортируется ОМУ или его составные части. США добивались своего рода мандата на начатую программу ИБОР-ОМУ. Однако Китай пригрозил, что наложит вето, и США были вынуждены удалить положение об инспектировании транспортных судов.

Таким образом, принятая резолюция подтверждает, что распространение ядерного, химического и биологического оружия, а также средств его доставки представляет угрозу для международного мира и безопасности, но совсем не упоминает программу ИБОР-ОМУ.

Резолюция также затрагивает особую угрозу терроризма, исходящую от негосударственных субъектов, которые также могут приобретать, разрабатывать, осуществлять оборот или применять ядерное, химическое и биологическое оружие и средства его доставки.

3 Fassbender B. Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus // MenschenRechtsZentrum der Universitaet Potsdam (Hrsg.) Die Vereinten Nationen und Regional organizationen vor aktuellen Herausforderungen, Potsdamer UNO-Konferenzen. Band 3. — Potsdam: Menschenrechtszentrum der Universitaet Potsdam, 2002. — S. 65.

Проект Резолюции 1718 (2006) был представлен США и Японией. Резолюция запрещает транспортировку в и из КНДР ядерного, химического или биологического оружия, а также материалов, способствующих его созданию. Государства призываются к совместным действиям для предотвращения транспортировки таких материалов. Каких-либо обязанностей данным документом на государства не налагается.

Первоначально в тексте резолюции также упоминалась допустимость использования военных сил, однако по настоянию Китая и РФ данное положение было удалено из проекта Резолюции. Также отказались и от требования проверять все грузы, направляющиеся в и исходящие из КНДР.

Резолюция вновь подтверждает, что распространение ядерного, химического и биологического оружия и средств его доставки представляет угрозу международному миру и безопасности. Основанием принятия документа называется заявление КНДР о том, что 9 октября 2006 г. были проведены испытания ядерного оружия. Также государства обязуются принять меры для предотвращения прямой или косвенной поставки, продажи или передачи КНДР — со своей территории, или своими гражданами, или с использованием морских или воздушных судов под их флагом — независимо от страны происхождения таких материалов.

Таким образом, эти резолюции предоставили общую юридическую основу для проведения антитеррористической деятельности. Также эти резолюции стали действительным правовым основанием для контроля подозреваемых судов в открытом море военно-морскими судами США.

Данный пример ярко демонстрирует все возрастающую роль резолюций международных организаций, что является одной из главных характеристик современного международного права⁴.

Тем не менее указанные резолюции носят слишком общий характер для того, чтобы обосновать подобные действия в отношении антитеррористических мероприятий на море на постоянной основе. Как уже указывалось, в резолюциях была подчеркнута общая необходимость бороться с угрозами международному миру и безопасности вследствие террористических атак. Однако какие-либо меры по борьбе с терроризмом на море в них не упоминались.

Хотя СБ ООН объявил о своей готовности предпринять ответные меры в связи с нападениями 11 сентября 2001 г., подразумеваемая своя готовность осуществить активные действия, дальнейшей реакции, основанной на положениях главы VII Устава ООН, не последовало. Такое поведение СБ было сильно раскритиковано в этой связи, ведь его единственная резолюция могла бы установить новый прецедент в международном праве по применению силы при аналогичных обстоятельствах. Представляется, что подобное поведение СБ ООН в данном случае связано с неоднозначным толкованием произошедших событий.

Нападения 11 сентября 2001 г. были осуществлены террористической организацией, а не государством, что повлекло за собой споры о том, можно ли рассматривать концепцию самообороны в данном случае так широко⁵, хотя ст. 51 Устава ООН не предусматривает, что нападение должно совершаться только государством. Допустимость использования права на самооборону также ставилась под сомнение, поскольку США отреагировали только месяц спустя после нападения. Критиковалось и количество гражданских жертв воздушных бомбардировок США во время военной операции в Афганистане (3 700–5 000 человек) по сравнению с 3 000 жертв во время нападения 11 сентября 2001 г., что рассматривалось как дополнительное основание для сомнений в том, действитель-

4 Delvolvé P. Droit public de l'économie. — Paris: Dalloz, 1998. — X. — P. 96.

5 Ádány T. V. Humanitarian intervention against states supporting terrorism // European Integration Studies. — 2002. — № 11. — P. 73.

но ли принцип пропорциональности был соблюден в данном случае.

Споры возникли и насчет классификации в международном праве самого акта нападения 11 сентября 2001 г. Его предлагается рассматривать как вооруженное нападение, международный или немеждународный вооруженный конфликт, либо как международное преступление. Были предложения даже рассматривать этот случай как акт войны. США, как пострадавшее государство, охарактеризовали теракты как вооруженное нападение на них Аль-Каиды.

Последовавшие в ответ на события 11 сентября 2001 г. действия США как реакция на акты терроризма были основаны на «превентивной доктрине нападения» для реализации права на самооборону. Она официально упоминается в Стратегии национальной безопасности США, опубликованной 20 сентября 2002 г.⁶ В соответствии с данной концепцией для своей защиты от терроризма у государства есть полномочия действовать «заранее», не зная о точном месте и времени возможного будущего террористического нападения. Концепция «превентивной самообороны» используется в международном праве начиная с июля 1981 г., когда Израилем были совершены нападения в Бейруте. Эти действия были подчеркнута осуждены СБ ООН и ГА ООН в тот момент. Однако данная доктрина послужила основой для проведения спорных с точки зрения международного права военных действий против правления Садама Хусейна и режима Талибан в Афганистане, хотя до сих пор нет непосредственных свидетельств того, что нападения 11 сентября 2001 г. были осуществлены именно Аль-Каидой под руководством со стороны режима Талибан.

После совершенных 11 сентября 2001 г. террористических нападений также были введены более конкретные превентивные меры безопасности в отношении воздушного сообщения. Экспертами были разработаны самые экстремальные ситуационные модели терактов с мерами по их предотвращению. Так, в нашу жизнь вошла необходимость выкидывать бутылочки с водой и маникюрные ножницы перед посадкой на самолет, снимать обувь при прохождении контрольных пунктов в аэропортах, проходить жутко вредные для здоровья рентгеновские сканирования, неприятные ручные досмотры и др.

Однако как сразу же бросается в глаза всем путешествующим авиатранспортом, меры безопасности в каждом из аэропортов различны. Это связано с тем, что в соответствии с положениями приложения 17 Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г., которое называется «Безопасность. Защита международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства», конкретные меры для предотвращения, к примеру, проноса на борт воздушного судна оружия, взрывчатых или других веществ (п. 4.1.) или контроля доступа в определенные зоны аэропортов (п. 4.2) принимаются каждым договаривающимся государством в отдельности. Международная организация гражданской авиации устанавливает минимальные стандарты в сфере международной гражданской авиации, в том числе и в области авиационной безопасности.

Практически сразу после терактов 11 сентября 2001 г. на 33 сессии Ассамблеи Международной организации гражданской авиации (ИКАО), проведенной с 25 сентября по 5 октября 2001 г., ИКАО приняла резолюцию А33-1 «Декларация о ненадлежащем использовании гражданской авиации в качестве оружия уничтожения и о других террористических актах, затрагивающих гражданскую авиацию». Декларация настоятельно призывает все Договаривающиеся государства усилить сотрудничество в целях оказания содействия в расследовании таких актов, в задержании и судебном преследовании ответственных за них лиц.

В июне 2002 г. ИКАО был принят План действий для безопасности авиации, который предусматривал постоянные,

обязательные, систематические и гармонизированные проверки, проводимые ИКАО во всех его государствах-участниках. Таким образом, в воздушном сообщении упор был сделан на наличие так называемой культуры безопасности («security culture») каждого из 191 государств — участников ИКАО.

После усиления мер контроля и охраны гражданской авиации возникли опасения, что террористы воспользуются в следующий раз морскими транспортными средствами, в особенности что касается исключительной экономической зоны и зоны открытого моря, где суда находятся в исключительной юрисдикции государства флага. Однако четкой юридической основы для проведения контртеррористических мероприятий на данных территориях в международном праве не было.

Под эгидой Международной морской организации (ИМО) в г. Лондоне по инициативе со стороны США был введен в действие новый комплекс мер охраны от возможных террористических нападений в сфере международного судоходства.

Первая серия мер охраны судоходства касалась технического аспекта защиты судов, портовых объектов и других звеньев транспортной цепи. Государства при активном участии США пытались принять данные меры по охране мореплавания как можно скорее. Поэтому как основа для первого пакета норм об охране мореплавания была избрана Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 г. (Конвенция СОЛАС). Эта конвенция содержит в себе минимальные технические стандарты для того, чтобы гарантировать безопасное строительство, оснащение и функционирование судна, но не непосредственно аспекты охраны мореплавания. Однако в данную конвенцию инкорпорирована процедура ускоренного принятия поправок — процедура молчаливого согласия. Это процедура позволяет считать поправки к документу вступившими в силу, если против них не высказалось определенное количество государств.

Решение о принятии новых стандартов охраны именно посредством принятия поправок к конвенции СОЛАС было обусловлено желанием избежать долгого процесса ратификации нового принятого документа. Новые меры были приняты в декабре 2002 г. и вступили в силу 1 июля 2004 г. Таким образом, поправки к Конвенции СОЛАС были приняты в действительно сжатые сроки⁷. Такая скорость разработки и принятия международно-правовых документов вследствие тесного сотрудничества государств стала возможной благодаря повышенному вниманию к вопросу терроризма на море.

Вторая серия мер охраны судоходства включала в себя меры по наказанию лиц, совершивших теракты на море, а также меры по борьбе с транспортировкой ОМУ в открытом море. Данные меры были закреплены в Протоколах 2005 г. к Конвенции ИМО о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства 1988 г., и Протоколу о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, 1988 г.

Если благодаря упомянутой процедуре молчаливого согласия поправки к Конвенции СОЛАС, а также Кодекс по охране судов и портовых средств (ОСПС) с технически затратными и дорогостоящими стандартами были введены в действие в течение 18 месяцев после их принятия, то Протоколы 2005 г. потребовали для своего вступления намного больше времени (вступили в силу 28 июля 2010 г., пять лет спустя после своего принятия), хотя количество государств, принявшие документ которыми было необходимо, было сокращено до минимума — двенадцать.

6 Meiser C., Buttler C. von. Militaerische Terrorismusbekämpfung unter dem Regime der UN-Charta. — Baden-Baden: Nomos, 2005. — S. 11.

7 Looks V. Der Internationale Code für die Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen (ISPS Code) — rechtliche Fragestellungen. Die Schifffahrt im Visier des Terrors. Statement at the meeting of the Seerechtsverein. — 25 May 2004, Hamburg. — P. 5.

Меры по усилению охраны судоходства были также разработаны в рамках двусторонних соглашений между государствами и односторонних инициатив отдельных государств.

К двусторонним соглашениям относятся Программа безопасности контейнерных перевозок, Таможенно-торговое партнерство в борьбе с терроризмом и ИБОР-ОМУ.

После событий 11 сентября 2001 г. некоторыми государствами также были введены меры безопасности международного уровня в одностороннем порядке. Так, США ввели Правило 24 часов, а Австралия установила морскую зону безопасности в 1 000 морских миль.

В вопросе задержания судов США пытались сослаться на общий запрет для государств перевозить ядерное оружие или ядерные взрывные устройства в соответствии с Договором о нераспространении ядерного оружия 1968 г. Статья I Договора говорит о том, что его государство-участник, обладающее ядерным оружием, обязуется не передавать кому бы то ни было ядерное оружие или другие ядерные взрывные устройства, а также контроль над таким оружием или взрывными устройствами, а также не помогать, не поощрять и не побуждать какое-либо государство, не обладающее ядерным оружием, к производству или к приобретению каким-либо иным способом такового.

Однако данный договор давал легитимацию на досмотр судов только в пределах территориальных вод государства. К тому же и ранее вопрос о возможности нелегальных транспортировок ОМУ рассматривался некоторыми государствами как особо острый и в связи с этим Договор о нераспространении ядерного оружия 1968 г. не был поддержан Израилем, а позднее в 2003 г. и Северная Корея прекратила свое участие в нем.

Легитимность проводимых задержаний в открытом море также обосновывали с помощью ст. 88 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., провозглашавшей, что открытое море используется в мирных целях. Следует еще раз подчеркнуть, что данная Конвенция не была ратифицирована США, но в настоящее время обладает статусом международного обычного права. Подобное трактование положений Конвенции критиковалось как могущее оказать отрицательное воздействие на баланс Конвенции 1982 г., ведь первоначально документ не предусматривал подобного ограничения свободы открытого моря.

В общем, право останавливать иностранные суда в открытом море основывается на общей концепции самообороны в соответствии со ст. 51 Устава ООН⁸. Так, к примеру, было обосновано задержание Израилем судна «Карин А» под флагом Ирака в Красном море в январе 2002 г. с более чем 50 т оружия на борту.

Однако ст. 51 Устава ООН рассматривается как предварительная или временная мера для защиты жертвы нападения до начала функционирования централизованного механизма. В случае применения права на самооборону СБ ООН должен быть немедленно проинформирован о вооруженных действиях в рамках самообороны⁹. Действия в рамках самообороны должны быть приостановлены, как только СБ ООН примет необходимые меры для поддержания международного мира и безопасности.

До сих пор остается спорным вопрос о том, насколько необходимо получить одобрение СБ ООН при досмотре судна без согласия государства флага.

Положения ст. 8 bis Протокола 2005 г. к Конвенции 1988 г. о том, что государства-участники могут заключать между собой соглашения или договоренности, направленные на облегчение

операций по обеспечению выполнения законодательства, проводимых в соответствии с настоящей статьей, можно рассматривать как непрямую легитимацию ИБОР-ОМУ.

Что касается Протоколов 2005 г., то в их преамбуле дается отсылка на резолюцию А.924 (22) Ассамблеи ИМО, в которой предлагается провести обзор существующих международных юридических и технических мер, а также рассмотреть новые меры по предотвращению и пресечению терроризма против судов и усилению охраны на судах и на берегу с целью уменьшить опасность для пассажиров, экипажей и портового персонала на борту судов и в портовых районах, а также для судов и их грузов. Также упоминается содержащаяся в приложении к резолюции 49/60 ГА ООН от 9 декабря 1994 г. Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма, в которой, в частности, государства — члены ООН торжественно подтверждают, что они безоговорочно осуждают как преступные и не имеющие оправдания все акты, методы и практику терроризма, где бы и кем бы они ни осуществлялись, в том числе те, которые ставят под угрозу дружественные отношения между государствами и народами и угрожают территориальной целостности и безопасности государств. Также упоминаются поправки к Конвенции СОЛАС и Кодекс ОСПС 2002 г.: принятые в этих документах меры направлены на выявление угроз для судоходной и портовой отрасли и принятие превентивных мер.

Усиление охраны мореплавания осуществлялось на международном уровне не только в ИМО.

На 94 сессии Генеральной конференции Международной организации труда (МОТ) была принята Конвенция 2006 г. о труде в морском судоходстве, которая должна уменьшить роль «человеческого фактора» (в том числе усталости, недостаточного обучения и др.) при возможном совершении террористических нападений на море. Данная Конвенция на настоящий момент в силу пока не вступила.

Конвенция № 185 2003 г., пересматривающая Конвенцию 1958 г. об удостоверениях личности моряков, предусматривает выпуск удостоверений личности моряков единого образца с биометрическими данными. Документ вступил в силу в 2005 г.

Совместно с ИМО МОТ занималась и общими вопросами безопасности в портах.

В 2004 г. было опубликовано Практическое руководство МОТ и ИМО «Безопасность в порту» рекомендательного характера, охватывающее проблему безопасности за пределами собственно портовых объектов.

Во Всемирной таможенной организации (ВТаО) рассматривался вопрос о защите транспортировок транспортной цепочки поставок (в том числе и посредством контейнеров). В июне 2002 г. ВТаО приняла Резолюцию об охране и упрощении международной торговой цепи поставок. В июне 2004 г. ВТаО была принята Резолюция о глобальной охране и упрощении мер, касающихся международной торговой цепи поставок. В июне 2005 г. была принята Резолюция о Рамочных стандартах для охраны и облегчения мировой торговли.

Следует подчеркнуть, что разработка дополнительных мер охраны была инициирована США во всех из упомянутых организаций.

Таким образом, следует сделать вывод, что совершенные 11 сентября 2001 г. в США теракты повлекли за собой общее усиление борьбы с терроризмом и на национальном, и на международном уровнях. Кроме того, в международном праве появилась новая практика применения превентивной («pre-emptive self-defense») и упреждающей самообороны («anticipatory self-defense»).

Общей юридической основой для проведения антитеррористической деятельности стали рассмотренные выше резолюции СБ ООН. Также эти резолюции стали действительным правовым основанием для контроля подозреваемых судов в открытом море военно-морскими судами США.

8 Jacobsson M. Terrorism at sea // Mukherjee P. K. et al. (eds.) Maritime violence and other security issues at sea: the proceedings of the symposium on maritime violence and other security issues at sea. — Malmö: WMU, 2002. — X. — P. 159.

9 Cassese A. International law. — Oxford: Oxford University Press, 2001. — P. 281.

Данный пример ярко демонстрирует все возрастающую роль резолюций международных организаций, что является одной из главных характеристик современного международного права¹⁰. Тем не менее указанные резолюции носят слишком общий характер для того, чтобы обосновать подобные действия на постоянной основе. Как уже указывалось, в резолюциях была подчеркнута общая необходимость бороться с угрозами международному миру и безопасности вследствие террористических атак. Однако какие-либо конкретные меры по борьбе с терроризмом на море в них не упоминались.

Представляется возможным сделать вывод, что проводимые после 11 сентября 2001 г. антитеррористические мероприятия, в особенности предусмотренные двусторонними соглашениями между государствами и односторонними инициативами, были лишены должной легитимации. Таковой могла бы послужить более детально регулирующая вопросы охраны мореплавания резолюция СБ ООН. В период непосредственной разработки и принятия указанных мер подобный документ принят не был. Представляется, что его принятие произойдет только в случае следующего крупномасштабного теракта в транспортной системе.

В любом случае, можно с уверенностью утверждать, что так как ни вопрос терроризма, ни вопрос распространения оружия массового уничтожения не охватывается в Конвенции 1982 г., а первоначальная версия Конвенции 1988 г. не содержит положения о досмотре судов, ИБОР и поправки к Договорам 1988 г. направлены на заполнение этого пробела. Хотя вопросы легитимации контрольных мероприятий над судами в открытом море до сих пор остаются полностью не сформированными, а четкие критерии отсутствуют, рассмотренные документы внесли определенные изменения в правовой режим открытого моря и его развитие¹¹.

В особом мнении к решению палаты по делу «Лотос» судья М. Вайс отмечает, что международное право возможно только между суверенными государствами, поскольку целью международного права является гармонизация и регулирование различных суверенитетов, над которыми международное право осуществляет контроль¹². Также он добавил, что правило становится частью международного права только когда все нации,

составляющие международное сообщество, достигают согласия в отношении применения или признания в своих взаимоотношениях конкретного правила поведения¹³. Судья М. Альтамира указывает, что для утверждения в международном праве обычая необходимо его закрепление через значительное количество прецедентов, международных по своему характеру¹⁴.

Представляется, что таким правилом, формирующим норму международного права, в идеале должна стать ИБОР. Раз уж Протоколам 2005 г. государства пока что отказывают в доверии, остается надеяться, что продолжительная и отлаженная практика в рамках данной инициативы приведет к окончательному оформлению легитимации данной процедуры.

Пристатейный библиографический список

1. Антипенко В. Ф. Механизм международно-правового регулирования борьбы с терроризмом: Дисс. д-ра юрид. наук. — М., 2004.
2. Международное право: Учебник / Отв. ред. Е. Т. Усенко, Г. Г. Шинкареца. — М.: Юристъ, 2003.
3. Ádány T. V. Humanitarian intervention against states supporting terrorism // *European Integration Studies*. — 2002. — № 11.
4. Cassese A. *International law*. — Oxford: Oxford University Press, 2001.
5. Delvolvé P. *Droit public de l'économie*. — Paris: Dalloz, 1998.
6. Fassbender B. *Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus* // MenschenRechtsZentrum der Universitaet Potsdam (Hrsg.) *Die Vereinten Nationen und Regional organizationen vor aktuellen Herausforderungen, Potsdamer UNO-Konferenzen. Band 3*. — Potsdam: Menschenrechtszentrum der Universitaet Potsdam, 2002.
7. Jacobsson M. *Terrorism at sea* // Mukherjee P. K. et al. (eds.) *Maritime violence and other security issues at sea: the proceedings of the symposium on maritime violence and other security issues at sea*. — Malmö: WMU, 2002. — X.
8. Looks V. *Der Internationale Code für die Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen (ISPS Code) — rechtliche Fragestellungen. Die Schifffahrt im Visier des Terrors. Statement at the meeting of the Seerechtsverein*. — 25 May 2004, Hamburg.
9. Meiser C., Buttler C. *von. Militaerische Terrorismusbekämpfung unter dem Regime der UN-Charta*. — Baden-Baden: Nomos, 2005.

10 Delvolvé P. *Droit public de l'économie*. — Paris: Dalloz, 1998. — X. — P. 96.

11 IMO Doc. LEG 84/6 *Review of the convention for the suppression of unlawful acts against the safety of maritime navigation, 1988, and its protocol of 1988 relating to fixed platforms located on the continental shelf (SUA Convention and protocol)*. Note by the Secretariat, 13 March 2002, § 12.

12 The «Lotus' Case, 7 September 1927 // PCIJ A. — 1927. — № 10. — P. 44.

13 The «Lotus' Case, 7 September 1927 // PCIJ A. — 1927. — № 10. — P. 43–44.

14 The «Lotus' Case, 7 September 1927 // PCIJ A. — 1927. — № 10. — P. 96.

Боргояков А. С. ГАРАНТИЯ ПОЛНОЙ ЗАЩИТЫ И БЕЗОПАСНОСТИ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ СОГЛАШЕНИЯХ

Обязательство принимающего инвестиции государства обеспечить защиту и безопасность иностранного лица и его имущества появляется в договорной практике государств начиная с середины XIX в. В настоящее время гарантия полной защиты и безопасности (ПЗБ) является общепринятым стандартом защиты прав иностранных инвесторов в рамках международных соглашений о поощрении и взаимной защите иностранных капиталовложений.

В данной статье рассматриваются актуальные вопросы толкования гарантии ПЗБ, являющиеся предметом дискуссии среди теоретиков и практиков, включая проблему взаимосвязи гарантии ПЗБ и международного минимального стандарта обращения с иностранными лицами в соответствии с обычным международным правом.

Ключевые слова: иностранный инвестор, инвестиционный договор, гарантия полной защиты и безопасности.

Borgoyakov A. S. STANDARD OF FULL PROTECTION AND SECURITY IN INVESTMENT TREATIES

A host state's obligation to guarantee protection and security of aliens and property of aliens appeared in treaties in the mid of 19th century. Now, the standard of full protection and security (FPS) has become a widespread standard of protection of the rights of foreign investors under the treaties for promotion and mutual protection of foreign investments.

This article will focus on topical problems of interpretation of the FPS standard that cause a debate among scholars and practitioners, including relation of the FPS standard to the minimum standard of treatment of aliens under customary international law.

Keywords: foreign investor, investment treaty, standard of full protection and security.

В условиях глобализации международных экономических отношений иностранные инвестиции стали одним из важных факторов развития национальных экономик. Это обусловило заключение значительного количества международных соглашений о поощрении и взаимной защите иностранных капиталовложений (далее — ИС). Начиная с 1959 г., когда был заключен первый двусторонний инвестиционный договор (далее — ДИД) между Германией и Пакистаном, к настоящему времени заключено более 2,5 тысяч таких договоров¹. К числу многосторонних договоров, в частности, относятся Североамериканское соглашение о свободной торговле 1992 г. (далее — НАФТА) и Договор к Энергетической хартии 1994 г. (далее — ДЭХ). Большинство ИС содержат положения, гарантирующие защиту и безопасность иностранных инвестиций.

При принятии решения об осуществлении капиталовложений в иностранном государстве инвестор учитывает множество факторов, включая особенности правового регулирования инвестиций в соответствующей стране. Одним из таких факторов является возможность справедливого разбирательства в случае возникновения спора, в том числе между инвестором и принимающим инвестиции государством. Спор между ними может возникнуть в силу разных причин (например, в связи с заключенным контрактом).

Государство может выступать ответчиком в споре и не являясь стороной по контракту с инвестором. Причиной спора в таком случае может быть неправомерное вмешательство государства в бизнес инвестора или необеспечение должного уровня защиты его прав. Такое вмешательство или необеспечение защиты может причинить существенный ущерб инвестору, в том числе побудить его полностью прекратить деятельность в данном государстве. Так, в деле «Asian Agricultural Products Ltd. v. Sri Lanka» (далее — «AAPL»)² принадлежащая иностранному инвестору креветочная ферма была разрушена

1 Dugan C. F., Wallace Jr. D., Rubins N. D., Sabahi B. Investor-State Arbitration. — Oxford: Oxford University Press, 2008. — P. 493.

2 Asian Agricultural Products Limited v. Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, ICSID Case No. ARB/87/3 (Award of June 27, 1990) // ICSID Review — Foreign Investment Law Journal. — 1990. — Vol. 6. — P. 526.

в результате действий вооруженных сил Шри-Ланки; в деле «Wena v. Egypt» (далее — «Wena»)³ государство не обеспечило защиты иностранному лицу, чьи имущественные права пострадали от незаконных действий его контрагента. Действия или бездействие государства в отдельных случаях могут рассматриваться как нарушения гарантии полной защиты и безопасности (далее — ПЗБ), в то время как сама гарантия обязывает государство принять меры по защите иностранного лица от неправомерных и нередко враждебных действий со стороны государственных органов или третьих лиц⁴.

Типичная формулировка гарантии приведена в п. 2 ст. 3 ДИД между Россией и Индией 1994 г.: «Капиталовложениям инвесторов одной из Договаривающихся Сторон будет предоставляться справедливый и равноправный режим, а также обеспечиваться полная защита и безопасность на территории государства другой Договаривающейся Стороны». Большинство ИС не предусматривают разъяснений касательно значения терминов «полная защита» и «безопасность», ограничиваясь лишь их упоминанием. Отдельные договоры уточняют объем гарантируемых обязательств. Так, п. 1105 (1) НАФТА предусматривает, что принимающее инвестиции государство обязуется обеспечить обращение с иностранными инвестициями в соответствии с нормами международного права, включая полную защиту и безопасность («full protection and security»), в то время как заголовок ст. 1105 — «Минимальный стандарт обращения» («Minimum Standard of Treatment»). Таким образом, при определении объема гарантированных обязательств НАФТА предлагает руководствоваться нормами обычного международного права, известными как международный минимальный стандарт обращения с иностранными лицами (далее — минимальный стандарт).

Различия в толковании гарантии ПЗБ вылились в продолжительную дискуссию относительно ее природы и содержания. Некоторые эксперты рассматривают ее просто как вы-

3 Wena Hotels Limited v. Arab Republic of Egypt, ICSID Case No. ARB/98/4 (Award of December 8, 2000) // International Legal Materials. — 2002. — Vol. 41. — P. 896.

4 Dugan C. F., Wallace Jr. D., Rubins N. D., Sabahi B. Op. cit. — P. 532.



Боргояков А. С.

ражение норм, предусмотренных минимальным стандартом, не предполагающее никаких обязательств в дополнение к нему. Такую позицию заняла Комиссия по свободной торговле НАФТА, комментируя указанные выше положения НАФТА⁵. Следует отметить, что отсылка к минимальному стандарту в НАФТА коррелирует с договорной практикой отдельных его стран-участниц (например, ст. 5 Типового ДИД Канады 2004 г. и ст. 5 Типового ДИД США 2012 г.).

Иное толкование предполагает отличный объем обязательств государства в соответствии с гарантией ПЗБ, чем предусмотрено минимальным стандартом⁶. Такая позиция была высказана, в частности, в деле «Azurix v. Argentina» (далее — «Azurix»)⁷. Данное дело будет рассмотрено ниже.

Существует мнение, что гарантия является независимой нормой обычного международного права, нежели просто договорным обязательством. Такой подход основывается на том, что гарантия широко распространена и имеет схожие формулировки в большинстве случаев⁸. Принятие этого вывода имеет далеко идущие последствия. В частности, он предполагает, что государства должны выполнять требования ПЗБ вне зависимости от того, имеется ли договор, обязывающий их это делать.

Предполагается, что историческая формулировка гарантии зародилась в договорной практике США в середине XIX в. Так, ст. VIII Соглашения о дружбе, коммерции и навигации между США и Аргентиной 1853 г. предусматривает, что гражданам обеих сторон «на взаимной основе предоставляется полная и исчерпывающая защита личности и имущества». Формулировка в дальнейшем изменялась. Проект конвенции об инвестициях за границей, разработанный в 1959 г. Г. Абсом (директором «Дойче Банка») и лордом Шоукроссом (юридическим советником Правительства Великобритании), в ст. I предусматривал гарантию того, что инвестиции «постоянно пользуются максимальной защитой и безопасностью» («most constant protection and security»). Данная формулировка применялась в ряде ИС, включая ст. 10 (1) ДЭХ. В свою очередь, в ст. 1105 НАФТА применяется термин «полная защита и безопасность» («full protection and security»). М. Малик, барристер и автор публикаций в области иностранных инвестиций, отмечает, что наиболее распространенная формулировка гарантии представлена в ст. 2 (2) ДИД между Великобританией и Вьетнамом 2002 г.⁹ Данная формулировка дословно повторяет приведенный выше пример ДИД между Россией и Индией. Комментируя различные варианты гарантии, профессор Венского университета К. Шреер отмечает, что она нацелена на то, чтобы обязать государство предпринять активные действия по защите капиталовложений от негативного воздействия, в то время как различия в формулировках не имеют существенного значения¹⁰.

Приведенные примеры демонстрируют, что концепция гарантии ПЗБ получила развитие в договорной практике государств. Одновременно в рамках обычного международного права развивалась концепция ответственности государств за необеспечение безопасности иностранцев. Обе концепции изначально затрагивали вопросы физической безопасности. Предполагается, что это обусловлено стремлением государств после Первой мировой войны минимизировать риск ксено-

фобского отношения к иностранцам со стороны полиции¹¹. Комментируя дело, связанное с расправой над итальянскими гражданами в Новом Орлеане (событие имело место до Первой мировой войны), официальный представитель США отметил, что, несмотря на то, что преступные действия были осуществлены не самими Соединенными Штатами, Президент, тем не менее, считает обязанностью Правительства выплатить пострадавшим удовлетворяющую компенсацию¹².

Как уже отмечалось, большинство ИС не уточняют содержание гарантии ПЗБ. Этот вопрос остался на усмотрение арбитров. В деле «Saluka v. Czech Republic» (далее — «Saluka») предлагается следующее определение: «Гарантия обязывает принимающее инвестиции государство принять все разумные меры для защиты активов и имущества от угроз или атак, которые могут быть нацелены, в частности, на иностранцев или определенные группы иностранцев. Однако арбитражная практика выработала позицию, в соответствии с которой положения о «полной защите и безопасности» не включают абсолютно все случаи причинения вреда капиталовложениям инвестора, но нацелены на обеспечение именно физической защиты капиталовложений от вмешательства с применением силы»¹³.

Ярким примером, демонстрирующим суть гарантии, является дело «AAPL», в котором креветочная ферма, принадлежавшая иностранному инвестору и расположенная на территории, контролируемой тамильскими повстанцами, была разрушена правительственными войсками в результате военной акции. Это произошло несмотря на то, что управляющая компания сотрудничала с Правительством Шри-Ланки и содействовала ему в выявлении работников, поддерживающих повстанцев. В результате инвестор инициировал арбитражное разбирательство, заявляя о нарушении государством гарантии ПЗБ, предусмотренной в ст. 2 (2) ДИД между Шри-Ланкой и Великобританией. Арбитры отклонили аргумент истца о том, что государство несет абсолютную ответственность («strict liability») за ущерб, но согласились с тем, что нарушение гарантии имело место¹⁴. Предполагается, что вместо признания абсолютной ответственности от государства требуется совершение надлежащих действий («due diligence») для обеспечения безопасности инвестиций¹⁵.

В юридической литературе отмечается, что гарантия ПЗБ охватывает три риска: причинение ущерба в результате действий полиции, армии и иных правительственных сил, причинение ущерба в результате действий нарушителей общественного порядка, повстанцев или иных третьих лиц и существенное ухудшение инвестиционного режима в принимающей инвестиции стране. Ухудшение инвестиционного режима может происходить в результате ненадлежащего применения законодательства либо принятия новых законов. К. Шреер разделяет данные риски на две части: с одной стороны, гарантия нацелена на защиту инвестиций от физического вмешательства, с другой стороны, она нацелена на защиту от негативного воздействия нефизического характера¹⁶.

Требование об обеспечении защиты от физического вмешательства является неотъемлемым элементом гарантии. Данный вывод имел место в ряде дел (например, «PSEG v. Turkey», «Sempra v. Argentina», «Enron v. Argentina»). В деле «Rumeli v. Kazakhstan» отмечалось: «Гарантия полной защиты и без-

5 Dugan C. F., Wallace Jr. D., Rubins N. D., Sabahi B. Op. cit. — P. 501.

6 Mann F. A. British Treaties for the Promotion and Protection of Investments // The British Yearbook of International Law. — 1981. — Vol. 52 (1). — P. 241.

7 Azurix Corp. v. Argentine Republic, ICSID Case No. ARB/01/12 (Award of July 14, 2006) // ICSID Reports. — 2009. — Vol. 14. — P. 374.

8 Dugan C. F., Wallace Jr. D., Rubins N. D., Sabahi B. Op. cit. — P. 494.

9 Malik M. The Full Protection and Security Standard Comes of Age: Yet another challenge for states in investment treaty arbitration? // International Institute for Sustainable Development. — 2011. — P. 2.

10 Schreuer C. Full Protection and Security // Journal of International Dispute Settlement. — 2010. — P. 1.

11 Rubins N., Kinsella N. S. International Investment, Political Risk, and Dispute Resolution: A Practitioner's Guide. — New York: Oceana Publications, 2005. — P. 218.

12 Dugan C. F., Wallace Jr. D., Rubins N. D., Sabahi B. Op. cit. — P. 533.

13 Saluka Investments B. V. (The Netherlands) v. The Czech Republic, UNCITRAL (Partial Award of March 17, 2006). Para 484.

14 AAPL. Op. cit.

15 Dolzer R., Schreuer C. Principles of International Investment Law. — Oxford: Oxford University Press, 2012. — P. 161.

16 Schreuer C. Op. cit. — P. 2–10.

опасности... обязывает Государство обеспечить определенный уровень защиты иностранных инвестиций от причинения физического вреда»¹⁷.

Вред инвестициям может быть причинен действиями самого государства (например, «AAPL»). Схожие с «AAPL» обстоятельства имели место в деле «AMT v. Zaïre», в котором имущество инвестора было подвергнуто разграблению представителями государственных вооруженных сил¹⁸. В качестве примера неправомερных действий третьих лиц можно привести дело «Wena», в котором компания, аффилированная с государством, осуществила захват двух отелей в Луксоре и Каире, после того как ее переговоры с контрагентом по поводу существующих арендных договоренностей зашли в тупик. Арбитраж признал Правительство Египта ответственным за то, что оно не предотвратило захват отелей и в дальнейшем не предприняло действий для восстановления пострадавшего инвестора в правах¹⁹.

В «Tecmed v. Mexico» (далее — «Tecmed») и «Noble Ventures v. Romania» (далее — «Noble Ventures») арбитраж не признал государство ответственным за нарушения гарантии ПЗБ. В «Tecmed» арбитры посчитали приведенные аргументы недостаточными для того, чтобы признать действия правительства в ответ на демонстрации неразумными²⁰. В деле «Noble Ventures» арбитраж не признал доказанным отсутствие надлежащих действий («due diligence») со стороны государства²¹. В данном контексте уместно привести комментарий арбитров в деле «ELSI v. Italy»: «положение о предоставлении «постоянной защиты и безопасности» не может толковаться как гарантия того, что имущество никогда и ни при каких обстоятельствах не будет занято или потревожено»²².

В то время как пределы ответственности государства в соответствии с гарантией остаются предметом дискуссии, базовое требование об обеспечении защиты от физического вмешательства не вызывает сомнений. Однако существует мнение, что гарантия не ограничена вопросами физической безопасности, как утверждалось в деле «Saluka». Понятие «полная защита и безопасность» может включать защиту от рисков нефизического характера.

Комментируя ст. 10 (1) ДЭХ, Т. Вальде, профессор Университета Данди, отмечал, что гарантия постоянной максимальной защиты и безопасности («most constant protection and security») предполагает «исполняемую принудительно путем инвестиционного арбитражного разбирательства обязанность надлежащего функционирования иностранных инвестиций в справедливых условиях, беспрепятственно и без вмешательства со стороны местных политических и экономических сил»²³. Такое определение охватывает широкий круг вопросов. К схожим выводам пришел Международный суд ООН в деле «ELSI v. Italy», в котором отмечалось, что гарантия включает в себя также юридическую защиту в местных судах.

Широкое толкование было дано в деле «CME v. Czech Republic». Государство было признано ответственным за на-

рушение обязательства, содержащегося в ст. 3 (2) ДИД между Чехией и Нидерландами 1991 г., со следующим обоснованием: «Принимающее инвестиции государство обязано обеспечить, чтобы согласованный и принятый уровень защиты и безопасности капиталовложений инвестора не был отозван или обесценен ни в результате изменений законодательства, ни в результате действий административных органов государства. Это не было обеспечено. Соответственно, ответчик нарушил свое обязательство»²⁴.

Разумно будет предположить, что в ходе разбирательства государство стремится избежать расширительного толкования гарантии. Для решения этой проблемы в деле «Azurix» был применен интересный лингвистический подход: «Когда термины «защита и безопасность» дополнены характеристикой «полная» без иных прилагательных и уточнений, их обычное значение распространяется шире, чем просто защита от физического вмешательства»²⁵. Подход «от противного» был применен в деле «National Grid v. Argentina». По мнению арбитров, тот факт, что положения ст. 2 (2) ДИД между Великобританией и Аргентиной 1990 г. (т.е. «защита и постоянная безопасность») не акцентируют внимания на вопросах физической безопасности, более широкое толкование возможно²⁶.

Можно сделать вывод, что широкое толкование гарантии имеет место в арбитражной практике. Оно предполагает обязательство государства обеспечить защиту капиталовложений от физического вмешательства, как со стороны государственных органов, так и со стороны третьих лиц, а также защиту от нефизического вмешательства, которая выражается, в частности, в обеспечении доступа к правосудию и создании справедливых условий для иностранных инвесторов.

Другой дискуссионный вопрос — связь гарантии ПЗБ с обычным международным правом и, в частности, минимальным стандартом. С учетом распространенности гарантии и того факта, что она в большинстве случаев выражается схожими формулировками, существует мнение, что она стала частью общего международного права. Оценивая возможность трансформации договорных положений в нормы обычного права, экс-судья Международного суда ООН С. М. Швобель отметил, что, несмотря на то, что этот процесс (трансформации) трудноуловимый и иллюзорный («subtle and elusive»), он реален и известен международному праву²⁷. Комиссия международного права ООН описала этот процесс следующим образом: «Общепризнанно, что международный договор создает нормы, обязывающие только договаривающиеся стороны на основании взаимности; однако необходимо помнить, что данные нормы становятся общими (“become generalized”) посредством заключения других схожих договоров, содержащих идентичные или схожие положения»²⁸.

Применение данной логики не приводит к однозначным выводам. Так, в деле «ADF Group Inc. v. US» арбитры пришли к выводу, что они «не убеждены в том, что Инвестор продемонстрировал наличие в существующем обычном международном

17 Rumeli Telekom A. S. and Telsim Mobil Telekomunikasyon Hizmetleri A. S. v. Republic of Kazakhstan, ICSID Case No. ARB/05/16 (Award of July 29, 2008). Para 668.

18 American Manufacturing & Trading, Inc. v. Republic of Zaire, ICSID Case No. ARB/93/1 (Award of February 21, 1997) // ICSID Reports. — 2002. — Vol. 5. Para 6.08.

19 Wena. Op. cit.

20 Técnicas Medioambientales Tecmed, S.A. v. United Mexican States, ICSID Case No. ARB (AF) /00/2 (Award of May 29, 2003). Para 177.

21 Noble Ventures, Inc. v. Romania, ICSID Case No. ARB/01/11 (Award of October 12, 2005). Para 158.

22 Elettronica Sicula SpA (ELSI) (United States of America v. Italy) (Judgment of July 20, 1989) // ICJ Reports. — 1989. Para 108.

23 Wälde T. W. Energy Charter Treaty-based Investment Arbitration // Journal of World Investment & Trade. — 2004. — Vol. 5. — P. 390–391.

24 CME Czech Republic B. V. (The Netherlands) v. The Czech Republic, UNCITRAL (Partial Award of September 13, 2001) // ICSID Reports. — Vol. 9. Para 613.

25 Azurix. Op. cit. Para 408.

26 National Grid plc. v. The Argentine Republic, UNCITRAL (Award of November 3, 2008). Para 189.

27 Schwebel S. M. The Influence of Bilateral Investment Treaties on Customary International Law // Proceedings of the 98th Annual Meeting of the American Society of International Law. — 2004. — Vol. 98. — P. 29.

28 International Law Commission, Yearbook of the International Law Commission 1960: Documents of the twelfth session including the report of the Commission to the General Assembly. — New York: United Nations. — 1961. — Vol. II. — P. 145.

праве общего и автономного требования... гарантировать полную защиту и безопасность иностранным инвестициям»²⁹.

Альтернативный взгляд предполагает, что гарантия ПЗБ является выражением или частью минимального стандарта. Комментируя положения ст. 1105 НАФТА, барристер К. Томас отмечает, что государства в процессе переговоров касательно инвестиционных соглашений видят «ясную и подразумеваемую связь между постоянной (полной) защитой и безопасностью, справедливым и равноправным режимом и международным минимальным стандартом в соответствии с обычным международным правом. Предшествующее рассматривалось как выражение последнего»³⁰.

Как отмечалось выше, договорная практика способна формировать обычай. Такая возможность была, в частности, признана Международным судом ООН в деле «О Континентальном шельфе Северного моря»: «Нет сомнений в том, что данный процесс вполне возможен и время от времени происходит: на самом деле, он является одним из признанных способов формирования новых норм обычного международного права. Тем не менее, такой результат не должен рассматриваться как легко достижимый»³¹. В деле «Nicaragua v. US» отмечалось, что международно-правовой обычай формируется из двух элементов: объективного (практика) и субъективного (признание в качестве права), т.е. нормы обычного права формируются в результате повторяющейся практики государств («usus», «consuetudo») и признания субъектами международного права сложившейся практики как юридически-обязательной («*opinio juris*»)³².

Распространенность гарантии ПЗБ в договорной практике может в определенной степени свидетельствовать о наличии объективного элемента — «*usus*». Тем не менее, принимая это, необходимо помнить о том, что единого понимания гарантии в настоящее время не выработано и, соответственно, соглашаясь с включением гарантии в договор, государства могут придерживаться разных взглядов относительно ее содержания.

Вопрос о наличии второго элемента («*opinio juris*») создает дополнительные трудности. Как отмечал бывший генеральный секретарь Международного центра по урегулированию инвестиционных споров профессор И. Шихата, «*opinio juris*» — это способ завершить оформление («*perfect*») государственной практики»³³. Для «отнесения правила поведения к международному обычаю, установления его содержания используются вспомогательные средства определения международно-правовых норм»³⁴ — судебные решения и доктрина. Отмечается, что определяющее влияние на позицию арбитра или советников на переговорах оказывают официальные позиции государств³⁵. При этом результаты арбитражной практики и доктрина применительно к ПЗБ свидетельствуют о том, что отдельные проблемы толкования гарантии не решены. Это относится, в частности, к тому, в каких пределах от государства требуется совершать надлежащие действия («*due diligence*») по защите

инвестиций, и в каких пределах допустимо (и допустимо ли вообще) расширительное толкование гарантии.

В литературе встречаются разные точки зрения относительно того, как преодолеть требование об «*opinio juris*»: от предположения, что факт заключения множества схожих ИС и есть «*opinio juris*», до утверждения, что историческое понимание процесса формирования норм международного права необходимо пересмотреть»³⁶. В любом случае, распространенность отсылок к гарантии в практике государств сама по себе не поднимает ее статус от уровня договорной нормы до уровня нормы общего международного права. Так, распространенность гарантий национального режима и режима наибольшего благоприятствования не свидетельствует о том, что они являются частью обычного права.

Вопрос о взаимосвязи гарантии ПЗБ и минимального стандарта заслуживает отдельного рассмотрения. К. Яннака-Смол определяет минимальный стандарт как требование международного права, которое предусматривает минимальный набор принципов, регулирующих отношение к иностранным лицам. Данные принципы должны соблюдаться государствами вне зависимости от особенностей их законодательства и обращения с собственными гражданами. Обычное право предусматривает ответственность государства за нарушение данных принципов, в случае если местные средства правовой защиты были исчерпаны иностранным лицом»³⁷.

Фундаментальное описание обращения с иностранным лицом, нарушающего минимальный стандарт, было дано Комиссией по претензиям между США и Мексикой по делу «*Neer*» 1926 г. Такое обращение является «возмутительным, недобросовестным, намеренным нарушением обязательства или недостаточность действий государства, настолько ниже международных стандартов, что любое разумное и беспристрастное лицо признает недостаточность таких действий»³⁸. Столь широкое толкование минимального стандарта неизбежно пересекается с содержанием гарантии ПЗБ.

Как следствие, некоторые государства заняли позицию, что гарантия ПЗБ ограничена содержанием минимального стандарта, описанного в деле «*Neer*» (например, Чехия в деле «*Saluka*»³⁹). Иные государства идут дальше: в типовом ДИД США 2012 г. дается прямая отсылка к минимальному стандарту в заголовке ст. 5, а сама статья предусматривает, в частности, что гарантия ПЗБ не предполагает обращение за пределами или в дополнение к тому, что предполагается в рамках минимального стандарта. Следуя данной логике, можно предположить, что гарантия ПЗБ является составным элементом минимального стандарта.

Принимая во внимание разные точки зрения относительно природы гарантии (ПЗБ как независимый стандарт или часть минимального стандарта) предлагается и альтернативный подход — толкование гарантии отдельно в каждом случае в зависимости от ее формулировок. Когда формулировка отсылает к обычному праву, содержание гарантии должно быть ограничено соответственно. Когда такой отсылки нет, предполагается, что гарантия может предусматривать отличный и даже более высокий уровень защиты. При этом, тем не менее, необходимо учитывать, что минимальный стандарт также находится в процессе развития, и его содержание в настоящее время может отличаться от того, каким оно было в эпоху дела «*Neer*»⁴⁰.

29 ADF Group Inc. v. United States of America, ICSID Case No. ARB (AF) /00/1 (Award of January 9, 2003) // ICSID Review — Foreign Investment Law Journal. — 2003. — Vol. 1. — Para 183.

30 Thomas J. C. Reflections on Article 1105 of NAFTA: History, State Practice and the Influence of Commentators // ICSID Review — Foreign Investment Law Journal. — 2002. — Vol. 17 (1). — P. 50.

31 North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands) (Judgment of February 20, 1969) // ICJ Reports. — 1969. — Para 71.

32 Международное право: Учебник для бакалавров / Под ред. А. Н. Вылегжанина. — М.: Изд-во Юрайт, 2012. — С. 85.

33 Shihata I. F. I. The Treaty as a Law-Declaring and Custom Making Instrument // Revue Egyptienne de Droit International. — 1966. — Vol. 22. — P. 73.

34 Международное право: Учебник для бакалавров. — С. 86.

35 Там же. — С. 93.

36 Kläger R. Fair and Equitable Treatment» in International Investment Law. — Cambridge: Cambridge University Press, 2013. — P. 268.

37 Yannaca-Small C. Fair and Equitable Treatment Standard in International Investment Law // OECD Working Papers on International Investment. — 2004. — Vol. 3. — P. 8.

38 Neer & Neer v. Mexico (Opinion of October 15, 1926) // American Journal of International Law. — 1927. — Vol. 21 (3). — P. 556.

39 Saluka. Op. cit. Para 290.

40 Dugan C. F., Wallace Jr. D., Rubins N. D., Sabahi B. Op. cit. — P. 496.

В связи с этим интересно дело «Azurix», в котором арбитраж, среди прочего, анализировал гарантию ПЗБ, предусмотренную в ст. II.2 (а) ДИД между США и Аргентиной 1991 г. Данная статья устанавливала дополнительное требование о том, что обращение с инвестициями не должно быть по качеству ниже, чем предусмотрено международным правом. Ссылаясь на ст. 31.1 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., которая, в частности, требует при толковании руководствоваться обычным значением терминов с учетом контекста, арбитраж пришел к выводу, что гарантия ПЗБ, как она сформулирована в договоре, представляет собой более высокий стандарт защиты, чем предусмотрен общим международным правом⁴¹. Говоря о причине отсылки к международному праву в соответствующей статье, арбитраж отметил: «Целью третьего предложения является установление нижнего, а не верхнего порога для того, чтобы избежать возможного толкования соответствующих стандартов ниже, чем требуется в соответствии с международным правом»⁴².

Принимая во внимание факт, что дискуссия о природе гарантии еще далека от завершения, подход арбитров в деле «Azurix» считать достаточно разумным, в то время как утверждения о том, что гарантия ПЗБ является независимой нормой обычного международного права или является лишь выражением или составной частью минимального стандарта, представляется преждевременным.

Возвращаясь к примеру типового ДИД США 2012 г., следует отметить, что для устранения сомнений США детализируют описание гарантии, уточняя в п. 5 (2) (b), что она охватывает только вопросы защиты со стороны полиции в рамках обычного международного права. Такой подход существенно сужает объем гарантии. Кроме того, ее ограничение рамками минимального стандарта, гарантированного обычным правом, лишает ее оригинальности и, как следствие, делает отсылки к ней в ИС бессмысленными. Тем не менее, можно утверждать, что подход США предпочтителен с точки зрения разрешения споров. Он позволяет сделать результат рассмотрения гарантии в арбитраже предсказуемым.

Резюмируя, можно остановиться на нескольких выводах. Во-первых, в большинстве случаев гарантия ПЗБ в ИС упоминается без уточнений или с минимальными уточнениями относительно ее содержания, что создает трудности при ее толковании.

Во-вторых, арбитражная практика выявляет широкий перечень контекстов, в рамках которых может возникнуть проблема толкования гарантии. Такие контексты включают недружественные действия со стороны государственных органов или третьих лиц, а также негативные изменения законодательства или правоприменительной практики. Наличие контрактных взаимоотношений между государством и иностранным лицом необязательно.

В-третьих, многообразие и, нередко, полярность мнений теоретиков и практиков подтверждают, что единого подхода к определению и толкованию гарантии в настоящее время не выработано.

В-четвертых, одним из фундаментальных вопросов является взаимосвязь гарантии с обычным международным правом и, в частности, минимальным стандартом. Вопрос о том, является ли гарантия независимой нормой общего международного права или выражением или частью минимального стандарта, остается открытым.

Последнее: принимая во внимание факт, что любые обобщения относительно природы и содержания гарантии остаются предметом дискуссии при толковании гарантии, предпочтительным является подход, в соответствии с которым она рассматривается отдельно в каждом случае с учетом конкретных формулировок и обычного значения терминов и контекста.

Пристатейный библиографический список

1. Международное право: Учеб. для бакалавров / Под ред. А. Н. Вылегжанина. — М.: Изд-во Юрайт, 2012.
2. Dolzer R., Schreuer C. Principles of International Investment Law. — Oxford: Oxford University Press, 2012.
3. Dugan C. F., Wallace Jr. D., Rubins N. D., Sabahi B. Investor-State Arbitration. — Oxford: Oxford University Press, 2008.
4. Rubins N., Kinsella N. S. International Investment, Political Risk, and Dispute Resolution: A Practitioner's Guide. — New York: Oceana Publications, 2005.
5. Kläger R. «Fair and Equitable Treatment» in International Investment Law. — Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
6. Malik M. The Full Protection and Security Standard Comes of Age: Yet another challenge for states in investment treaty arbitration? // International Institute for Sustainable Development, 2011 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.iisd.org/pdf/2011/full_protection.pdf
7. Mann F. A. British Treaties for the Promotion and Protection of Investments // The British Yearbook of International Law. — 1981. — Vol. 52 (1).
8. Schreuer C. Full Protection and Security // Journal of International Dispute Settlement. — 2010.
9. Schwebel S. M. The Influence of Bilateral Investment Treaties on Customary International Law // Proceedings of the 98th Annual Meeting of the American Society of International Law. — 2004. — Vol. 98.
10. Shihata I. F. I. The Treaty as a Law-Declaring and Custom Making Instrument // Revue Egyptienne de Droit International. — 1966. — Vol. 22.
11. Thomas J. C. Reflections on Article 1105 of NAFTA: History, State Practice and the Influence of Commentators // ICSID Review — Foreign Investment Law Journal. — 2002. — Vol. 17 (1),
12. Wälde T. W. Energy Charter Treaty-based Investment Arbitration // Journal of World Investment & Trade. — 2004. — Vol. 5.
13. Yannaca-Small C. Fair and Equitable Treatment Standard in International Investment Law // OECD Working Papers on International Investment. — 2004. — Vol. 2004/3 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/WP-2004_3.pdf
14. ADF Group Inc. v. United States of America, ICSID Case No. ARB (AF) /00/1 (Award of January 9, 2003) // ICSID Review — Foreign Investment Law Journal. — 2003. — Vol. 18.
15. American Manufacturing & Trading, Inc. v. Republic of Zaire, ICSID Case No. ARB/93/1 (Award of February 21, 1997) // ICSID Reports. — 2002. — Vol. 5.
16. Asian Agricultural Products Limited v. Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, ICSID Case No. ARB/87/3 (Award of June 27, 1990) // ICSID Review — Foreign Investment Law Journal. — 1990. — Vol. 6.
17. Azurix Corp. v. Argentine Republic, ICSID Case No. ARB/01/12 (Award of July 14, 2006) // ICSID Reports. — 2009. — Vol. 14.
18. CME Czech Republic B. V. (The Netherlands) v. The Czech Republic, UNCITRAL (Partial Award of September 13, 2001) // ICSID Reports, Vol. 9.
19. Elettronica Sicula SpA (ELSI) (United States of America v. Italy) (Judgment of July 20, 1989) // ICJ Reports, 1989.
20. Enron Creditors Recovery Corporation (formerly Enron Corporation) and Ponderosa Assets, LP v. Argentine Republic, ICSID Case No. ARB/01/3 (Award of May 22, 2007) // Investment Treaty Arbitration [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0293.pdf>

41 Azurix. Op. cit. Para 359.

42 Azurix. Ibid. Para 361.

21. National Grid plc. v. The Argentine Republic, UNCITRAL (Award of November 3, 2008) // Investment Treaty Arbitration [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0555.pdf>
22. Noble Ventures, Inc. v. Romania, ICSID Case No. ARB/01/11 (Award of October 12, 2005) // Investment Treaty Arbitration [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0565.pdf>
23. North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands) (Judgment of February 20, 1969) // ICJ Reports, 1969.
24. PSEG Global Inc. and Konya Ilgin Elektrik Üretim ve Ticaret Limited Sirketi v. Republic of Turkey, ICSID Case No. ARB/02/5 (Award of January 19, 2007) // Investment Treaty Arbitration [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://italaw.com/documents/PSEGGlobal-Turkey-Award.pdf>
25. Rumeli Telekom A. S. and Telsim Mobil Telekomunikasyon Hizmetleri A. S. v. Republic of Kazakhstan, ICSID Case No. ARB/05/16 (Award of July 29, 2008) // Investment Treaty Arbitration [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0728.pdf>
26. Neer & Neer v. Mexico (Opinion of October 15, 1926) // American Journal of International Law. — 1927. — Vol. 21 (3).
27. Saluka Investments B. V. (The Netherlands) v. The Czech Republic, UNCITRAL (Partial Award of March 17, 2006) // Investment Treaty Arbitration [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0740.pdf>
28. Sempra Energy International v. Argentine Republic, ICSID Case No. ARB/02/16 (Award of September 28, 2007) // Investment Treaty Arbitration [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0770.pdf>
29. Técnicas Medioambientales Tecmed, S.A. v. United Mexican States, ICSID Case No. ARB (AF) /00/2 (Award of May 29, 2003) // Investment Treaty Arbitration [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://italaw.com/documents/Tecnicas_001.pdf
30. Wena Hotels Limited v. Arab Republic of Egypt, ICSID Case No. ARB/98/4 (Award of December 8, 2000) // International Legal Materials. — 2002. — Vol. 41. — P. 896.
31. Договор к Энергетической хартии // Энергетическая хартия [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/RU.pdf
32. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Индии о поощрении и взаимной защите капиталовложений (Нью Дели, 23 декабря 1994 г.) // Ministry of Finance, Government of India [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://finmin.nic.in/bipa/Russian%20Federation.pdf>
33. Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka for the Promotion and Protection of Investments (February 13, 1980) [Электронный ресурс] / UNCTAD. — Режим доступа: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Download/TreatyFile/2293>
34. Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Socialist Republic of Vietnam for the Promotion and Protection of Investments (August 1, 2002) // Asean Briefing <<http://www.aseanbriefing.com/search.html?s=bilateral+investment+treaty>> (18.11.2014).
35. Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Republic of Argentina for the Promotion and Protection of Investments (December 11, 1990) // Arbitration Law [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://arbitrationlaw.com/files/free_pdfs/uk-argentina_bit.pdf
36. Agreement on encouragement and reciprocal protection of investments between the Kingdom of the Netherlands and the Czech and Slovak Federal Republic (April 29, 1991) [Электронный ресурс] / UNCTAD. — Режим доступа: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Download/TreatyFile/968>
37. Canadian Model Treaty for the Promotion and Protection of Investments (2004) // Investment Treaty Arbitration [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://italaw.com/documents/Canadian2004-FIPA-model-en.pdf>
38. North American Free Trade Agreement, International Legal Materials. — 1993. — Vol. 32.
39. Treaty of Friendship, Commerce and Navigation between Argentina and the United States (July 27, 1853) // Yale Law School [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://avalon.law.yale.edu/19th_century/argen02.asp
40. US Model Bilateral Investment Treaty (2012) // Office of the United States Trade Representative [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.ustr.gov/sites/default/files/BIT%20text%20for%20ACIEP%20Meeting.pdf>
41. International Law Commission, Yearbook of the International Law Commission 1960: Documents of the twelfth session including the report of the Commission to the General Assembly. — New York: United Nations, 1961. — Vol. II [Электронный ресурс] / United Nations. — Режим доступа: <http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes%28e%29/ILC_1960_v2_e.pdf>

Игнатъев В. В.

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МИРОТВОРЧЕСКОЙ ОПЕРАЦИИ НА ДНЕСТРЕ

Статья посвящена анализу политико-правовых оснований трехсторонней миротворческой операции на Днестре, функционирующей с июля 1992 г. по настоящее время. Отдельное внимание уделяется обзору предпосылок создания миротворческой миссии. Исследовано содержание и специфика договорно-правовой базы операции, в том числе в сопоставлении с международными основаниями и практикой проведения подобных миссий. Автор делает вывод о соответствии миротворческой миссии на Днестре универсальным принципам международных операций по поддержанию мира.

Ключевые слова: вооруженный конфликт, миротворческая операция, соглашение, Объединенная Контрольная Комиссия (ОКК), Зона Безопасности (ЗБ), Совместные Миротворческие Силы (СМС).

Ignatiev V. V.

POLITICAL AND LEGAL BASES OF PEACEKEEPING OPERATION ON THE DNIESTER

This article analyzes the political and legal grounds of trilateral peacekeeping operation on the Dniester, functioning from July 1992 to the present time. Special attention is paid to the review of the background of the peacekeeping mission. The contents and specifics of contract and legal base of operation, including in comparison to the international bases and practice of carrying out similar missions is investigated.

The author comes to conclusion on accordance of the peacekeeping mission on the Dniester to the universal principles of international peacekeeping operations.

Keywords: armed conflict, peacekeeping operation, agreement, Joint Control Commission (JCC), the Security Zone (SZ), Joint Peacekeeping Forces (JPF).



Игнатъев В. В.

Молдавская Советская Социалистическая Республика исторически являлась многонациональным государственным образованием, однако в 1989 г. Верховным Советом Молдавии были приняты законы о государственном языке и функционировании языков в МССР, обладающие выраженным дискриминационным характером. Данными правовыми актами Верховный Совет МССР придал государственный статус только молдавскому языку, кроме того, закон «О функционировании языков на территории Молдавской ССР»¹ предусматривал замещение всех руководящих постов и должностей, связанных с общением, исключительно лицами, владеющими государственным языком.

Наряду с этим был также принят закон «О возврате молдавскому языку латинской графики», которым отменялось действие закона Молдавской ССР от 10 февраля 1941 г. «О переводе молдавской письменности с латинского на русский алфавит»². Само название этого закона свидетельствовало о неуважительном отношении к истории и культуре молдавского народа. Игнорировался факт использования молдаванами кириллической письменности на протяжении более чем 600-летней истории.

Итогом реализации данных законов в рамках избранного молдавским руководством курса на построение мононационального государства стали массовые преследования по языковому и национальному признакам т.н. «нетитульного» населения — русских, украинцев, гагаузов, болгар, армян, евреев и десятков иных народов и национальных меньшинств, проживающих на территории МССР.

Нежелание властей Кишинева учитывать законные интересы русскоязычного населения и искать компромиссные решения возникших проблем привели к вынужденному поиску оптимальных форм правовой и физической защиты интересов народа Приднестровья. Процесс формирования приднестровской государственности в современном ее виде проходил в экстремальных условиях распада Советского Союза. В течение 1989–1991 гг. приднестровской стороной предлагались такие формы сосуществования в общем с Молдовой государстве, как свободная экономическая зона, автономия, федерация, что находило отражение в соответствующих официальных документах Приднестровской Молдавской Республики.

Однако руководство Молдовы безапелляционно отвергало все предложения Приднестровья, избрав курс на силовое подавление республики и законных прав и интересов ее населения. В этих условиях Приднестровье на основании всенародного референдума и в соответствии с основополагающими нормами и принципами международного и советского права провозгласило образование собственного независимого государства. Решения первого приднестровского референдума получили свое юридическое оформление на Втором чрезвычайном съезде депутатов всех уровней Приднестровья. 2 сентября 1990 г. была образована Приднестровская Молдавская Советская Социалистическая Республика, начался процесс формирования органов государственной власти.

Международное сообщество проигнорировало факт создания независимого приднестровского государства, которое также не было признано в качестве союзной республики властями Советского Союза. В 1991 г. ПМССР была переименована в Приднестровскую Молдавскую Республику (ПМР). Мировое сообщество следовало в фарватере политической логики сохранения территориальной целостности Республики Молдова, которая, как это ни парадоксально, на момент своего признания уже объявила о лишении юридической силы правового акта, устанавливающего эту самую «целостность». Вместе с тем право народа Приднестровья на самоопределение международными институтами вообще не было принято во внимание. Многие приднестровские историки и политологи склоняются

1 Закон «О функционировании языков на территории Молдавской ССР» № 3465 от 01.09.1989 г. Официальный сайт государственного реестра правовых актов РМ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://lex.justice.md/ru/312813/>

2 Закон «О переводе молдавской письменности с латинского на русский алфавит» № 3462 от 31.08.1989 г. Официальный сайт государственного реестра правовых актов РМ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=313124&lang=2>

к мнению, что такой инерционный и поверхностный подход во многом спровоцировал развитие конфликтного сценария³.

Пришедшие к власти в Молдове националистические силы под предлогом восстановления территориальной целостности государства развернули в 1992 г. широкомасштабные боевые действия с целью так называемого наведения конституционного порядка в Молдове, направленные на уничтожение демократически созданной государственности Приднестровья путем истребления самого носителя идеи независимости — приднестровского народа. Вооруженная агрессия Республики Молдова унесла более восьмисот жизней только с приднестровской стороны.

По мере эскалации противостояния в отношении мирного гражданского населения вооруженными силами Молдовы использовались самые жестокие репрессивные меры, о чем и было заявлено международным общественным трибуналом по итогам молдо-приднестровской войны, состоявшимся 28–29 июня 1993 г. в Москве. Вторжение вооруженных формирований Молдовы в ряд районов Приднестровья сопровождалось массовым насилием над гражданским населением, террором, грабежами, мародерством, похищением людей, захватом заложников и иными методами силового подавления и изгнания русскоязычного населения.

Несмотря на то, что боевые столкновения повлекли гибель, увечья и страдания многих тысяч людей, разрушения на территории Приднестровья сотен объектов инфраструктуры и жилых домов, а позиции сторон становились все непримиримее, международное сообщество оказалось неспособным оказать необходимую своевременную помощь с целью немедленного прекращения кровопролития.

Основные усилия в этом направлении предпринимались до 31 декабря 1991 г. исключительно руководством СССР, а затем — Российской Федерации. Именно Россия осудила применение репрессий против населения, попытки силового решения политических разногласий, массовые грубые нарушения прав человека⁴. Эта позиция, начиная с 3 марта 1992 г., с момента эскалации противоречий и начала полномасштабной вооруженной агрессии Молдовы против Приднестровья, была сформулирована в ряде заявлений Президента, Правительства и МИД Российской Федерации, в которых содержался настоятельный призыв остановить кровопролитие и урегулировать конфликт путем переговоров.

Активные боевые действия в Приднестровье велись в период с декабря 1991 г. по август 1992 г. в районе городов Бендеры и Дубоссары, и остановить развитие вооруженного конфликта помогло лишь активное военно-политическое вмешательство Российской Федерации⁵.

В данном контексте уместно напомнить, что на начальном этапе военной агрессии Молдовы против Приднестровья имелся опыт создания т.н. мониторинговой миссии — «четырёхсторонней группы военных наблюдателей», которые 8 мая 1992 г. были введены в зону конфликта (в г. Бендеры). В состав группы вошли представители России, Румынии, Украины, Молдовы, кроме того, привлекались представители Приднестровья. Сторонами было достигнуто согласие об общем прекращении огня

с 9 июня 1992 г. Контроль соблюдения соглашения возлагался на военных наблюдателей, которые осуществляли мониторинг постов сторон⁶. Однако данная мониторинговая миссия не смогла предотвратить эскалацию конфликта и нападение вооруженных сил Республики Молдова на город Бендеры.

Неоднократные настойчивые призывы и обращения народа Приднестровья, Верховного Совета ПМР и руководства Приднестровской Молдавской Республики к мировому сообществу, к России и Украине, к руководству самой Республики Молдова о прекращении войны были услышаны лишь спустя месяц после вторжения молдавских войск в приднестровский город Бендеры. 21 июля 1992 г. в Москве президентами Российской Федерации Б. Н. Ельциным, Республики Молдова М. И. Снегуром в присутствии президента Приднестровской Молдавской Республики И. Н. Смирнова было подписано Соглашение «О принципах мирного урегулирования вооруженного конфликта в Приднестровском регионе Республики Молдова».

В тексте данного документа указывалось, что Российская Федерация и Республика Молдова, стремясь к скорейшему и полному прекращению огня и урегулированию вооруженного конфликта в приднестровских районах мирными средствами, подтверждая приверженность принципам Устава ООН и Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, приветствуя принципиальное взаимопонимание, достигнутое 3 июля 1992 г. между Президентом Российской Федерации и Президентом Республики Молдова, договорились о том, что с момента подписания Соглашения конфликтующие стороны берут на себя обязательства предпринять все необходимые меры к полному прекращению огня, а также любых вооруженных действий друг против друга⁷.

В п. 2 ст. 1 Соглашения указывалось: «С прекращением огня конфликтующие стороны приступают к отводу частей своих вооруженных сил и иных формирований, боевой техники и вооружения и завершают этот процесс в течение семи суток. Целью такого разъединения является создание зоны безопасности между сторонами в конфликте. Конкретные координаты зоны будут определены особым протоколом сторон, участвующих в выполнении данного Соглашения».

Для обеспечения контроля за данными мероприятиями и режима безопасности в создаваемой зоне учреждалась Объединенная Контрольная Комиссия (ОКК), состоящая из представителей Молдовы, Приднестровья и России. Впоследствии в работе ОКК с экспертно-наблюдательными функциями стали принимать участие полномочные представители Украины и Миссии ОБСЕ в Молдове. В подчинение ОКК передавались созданные на добровольной основе воинские контингенты сторон, которые могли использоваться Комиссией в случаях нарушения Соглашения для расследования всех обстоятельств и принятия мер по восстановлению мира и правопорядка.

Город Бендеры как место пребывания ОКК и в силу особой сложности обстановки был объявлен Районом с повышенным режимом безопасности (РПРБ), который обеспечивается воинскими контингентами сторон подписанного Соглашения. Части 14-й армии России взяли обязательство строго соблюдать нейтралитет, а Молдова и Приднестровье — уважать этот нейтралитет. Кроме того, конфликтующие стороны, считая

3 Актуальные вопросы внешней политики Приднестровья (Миротворческая операция на Днестре) / Под. общ. ред. В. В. Игнатьева. — Тирасполь: Б. и. (ГУИПП «Бендер. тип. «Полиграфист»). — Вып. 2. — 2014. — С. 13.

4 См., например, Постановление Совета народных депутатов Российской Федерации № 2680–1 от 8 апреля 1992 г. «О содействии в обеспечении прав человека в Приднестровье» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://lawrussia.ru/texts/legal_927/doc927a880x350.htm

5 Об особенностях проведения миротворческой операции в Приднестровье (Справочно-аналитическая информация) [Электронный ресурс] // Официальный сайт делегации Приднестровья в ОКК. — Режим доступа: <http://www.okk-pridnestrovie.org/spravka.htm>

6 Доклад Правозащитного Центра «Мемориал»: Массовые и наиболее серьезные нарушения прав человека и положение в зоне вооруженного конфликта в г. Бендеры, июнь-июль 1992 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/moldavia/benderyr.htm>

7 Соглашение «О принципах мирного урегулирования вооруженного конфликта в Приднестровском регионе Республики Молдова», г. Москва, 21 июля 1992 г. // Переговорный процесс между Приднестровской Молдавской Республикой и Республикой Молдова в документах. Изд. 2-е, перераб. и дополн. / Под ред. Н. В. Штански. — Бендеры Полиграфист, 2014. — С. 15.

недопустимым применение любых санкций и блокад, обязались незамедлительно устранить любые помехи в движении товаров, услуг и людей, немедленно отменить чрезвычайное положение на территории Молдовы, сделать все необходимое для возвращения беженцев к местам их постоянного проживания, восстановления жилых и хозяйственных объектов, беспрепятственного допуска международной гуманитарной помощи в зону урегулирования⁸.

В соответствии с Соглашением 1992 г. конфликтующие стороны в семидневный срок отвели в места постоянной дислокации подразделения своих вооруженных сил, боевую технику и вооружения. Осуществленное таким образом разведение боевой составляющей конфликта преследовало своей целью создание четко определенной Зоны Безопасности между противоборствующими сторонами, в которую впоследствии были введены созданные Совместные Миротворческие Силы.

Отдельное внимание стоит уделить договорно-правовым аспектам Соглашения о принципах мирного урегулирования 1992 г. и международным основаниям деятельности трехсторонней миротворческой операции на берегах Днестра.

По мнению ряда исследователей, эта операция вполне может быть отнесена к уникальной разновидности международного миротворчества, когда миротворческие действия отдельных государств и групп государств в отсутствие полноценного мандата СБ ООН признаются международным сообществом как особые миротворческие операции⁹.

Одной из отличительных особенностей миротворчества, осуществляемого в рамках СНГ, является оказание государствами — членами Содружества помощи, в том числе военной, а также проведение миротворческих операций в зоне конфликта на основании двусторонних соглашений. К таковым договорам относятся соглашения, заключенные для реализации цели по обеспечению мира и безопасности, призванные служить урегулированию существующих конфликтов и закрепляющие особые способы их урегулирования. В качестве участников таких соглашений выступают с одной стороны государство, на территории которого происходит конфликт, и с другой стороны — третье государство СНГ (в существующих на практике примерах таким государством всегда является Российская Федерация)¹⁰.

Именно на основании и во исполнение подобной договоренности происходило урегулирование вооруженного противостояния между Молдовой и Приднестровьем (формально, исходя из наименования Соглашения, в пределах территории Республики Молдова). Миротворческая операция на берегах Днестра проводилась на основе подписанного президентами России и Молдовы и завизированного президентом Приднестровья Соглашения о принципах мирного урегулирования 1992 г. Стоит отметить, что до трагических событий 8 августа 2008 г. подобная операция по урегулированию вооруженного противостояния между Грузией и Республикой Южная Осетия осуществлялась на основании Соглашения «О принципах урегулирования грузино-осетинского конфликта» от 24 июня 1992 г., подписанного президентами России и Грузии и завизированного руководителями Южной и Северной Осетии¹¹.

Концепция выработки нового средства мирного урегулирования споров и конфликтов с помощью привлечения для этих целей третьей стороны была сформулирована на встрече представителей государств — участников СБСЕ в 1989 г. В итоговом документе Венской встречи от 15 января 1989 г. его участники указали, что намерены продолжать начатый в Хельсинки и Мадриде поиск «общеприемлемого метода мирного урегулирования споров, направленного на дополнение существующих средств». В контексте этого поиска государства-участники «согласились в принципе на обязательное привлечение третьей стороны, когда спор не может быть урегулирован другими мирными средствами»¹².

В Парижской хартии для новой Европы 1990 г. данный постулат выражен более четко. В соответствии с этим документом государства-участники обязались «изыскивать новые формы сотрудничества в этой области», в частности, разработать «набор методов мирного урегулирования споров, включая обязательное привлечение третьей стороны»¹³.

В контексте анализа на соответствие описанного механизма урегулирования конфликта положениям Устава Организации Объединенных Наций можно применить ст. 33 Главы VI Устава ООН, согласно которой сторонам предоставляется выбор для мирного разрешения конфликта по собственному усмотрению. Привлечение третьей стороны в качестве посредника, выполняющего миротворческие задачи, может являться одним из таких средств. Поскольку в соответствии со ст. 33 Устава ООН стороны самостоятельно могут инициировать мирное урегулирование своих споров, не исключается также применение такого метода, как формирование «миротворческих» сил и включение в состав таких сил и их собственных контингентов¹⁴.

В отношении «операций по поддержанию мира» (ОПМ) с задействованием конфликтующих сторон также должен соблюдаться принцип получения согласия сторон конфликта. В силу отсутствия принудительного характера при проведении таких ОПМ не требуется их санкционирование Советом Безопасности ООН¹⁵.

Наряду с этим необходимо подчеркнуть, что форма и содержание проводимой под эгидой Российской Федерации трехсторонней миротворческой операции на Днестре в достаточной мере соответствует задачам и тактике международных операций по принуждению к миру и поддержанию мира. Кроме того, в Соглашении 1992 г. все участвующие стороны прямо подтвердили свою приверженность основополагающим принципам Устава Организации Объединенных Наций и Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (с 1 января 1995 г. переименованного в ОБСЕ — Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе).

В данном контексте необходимо особо отметить, что в начале июля 1992 г., а также в конце августа, после подписания Соглашения о принципах мирного урегулирования, зону конфликта посещала специальная миссия Организации Объединенных Наций, в которую вошли Джильберто Шлитлер (Бразилия), Николь Пасколь (Франция) и Гуннар Вэрге (Дания). Задача миссии ООН заключалась в оценке текущей ситуации, всестороннем анализе всех аспектов кризиса, а также в содей-

8 Соглашение «О принципах мирного урегулирования вооруженного конфликта в Приднестровском регионе Республики Молдова», г. Москва, 21 июля 1992 г. Указ. изд. — С. 16.

9 Никитин А. И. Миротворческие операции: Мировая практика и опыт СНГ. Автореферат диссертации на соискание ученой степени д-ра полит. наук, Специальность 23.00.02. — М., 2000. — С. 58.

10 Насырова А. М. Региональное миротворчество на примере Содружества Независимых Государств. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юрид. наук. Специальность 12.00.10. — Казань, 2005. — С. 156; См.: Бондаренко А. В. Интервью с Е. В. Шевчуком «Сильная Россия — залог региональной стабильности и безопасности» // Евразийский юридический журнал. — 2014. — № 7 (74). — С. 8–10.

11 Соглашение «О принципах урегулирования грузино-осетинского конфликта», 24 июня 1992 г. [Электронный ресурс]. — Режим до-

ступа: <http://cominf.org/node/1166480314>

12 Итоговый документ Венской встречи представителей государств-участников СБСЕ от 15.01.1989 г. Ч. 6 // Действующее международное право / Сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. — М., 1996. — Т. 1. — С. 85.

13 Парижская хартия для новой Европы (Итоговый документ Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшегося в Париже) от 21.11.1990 г. // Действующее международное право / Сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. — М., 1996. — Т. 1. С. — 48.

14 Устав Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter6.shtml>

15 Насырова А. М. Указ. соч. — С.163.

ствии поиску путей политической стабилизации, включая решение вопросов возвращения беженцев в места постоянного проживания.

Глава миссии Дж. Шлитлер выразил удовлетворение тем, что конфликт удалось погасить местными силами, а также сообщил, что ввод войск ООН в зону конфликта не планируется¹⁶.

В ходе заседания Объединенной Контрольной Комиссии 28 августа 1992 г. участники ОКК проинформировали миссию ООН о процессе выполнения Соглашения от 21 июля 1992 г. Основное внимание было уделено вопросам возвращения беженцев в места постоянного проживания, их безопасности, социальному обеспечению, поступлению гуманитарной помощи со стороны мирового сообщества, контролю за ходом выполнения восстановительных работ разрушенных объектов в Зоне Безопасности. Данный факт был зафиксирован в Протоколе ОКК № 8, в п. 2 которого указывалось: «Миссия ООН одобрила работу ОКК по эффективности принятых мер по прекращению огня, разъединению вооруженных формирований, обеспечению правопорядка воинским контингентом миротворческих сил»¹⁷.

Стоит отметить, что ведущую роль в проведении операции приняла на себя именно Российская Федерация в качестве третьей стороны также по причине того, что в политическом и практическом отношении механизм коллективного миротворчества Содружества Независимых Государств на момент конфликта находился только в стадии своего формирования.

В договорно-правовом отношении операция основана на межгосударственном соглашении, в силу чего участие Российской Федерации в делах Республики Молдова является абсолютно легитимным, осуществляемым по официальной просьбе ее политического руководства, а также с выраженного согласия руководства Приднестровья.

По мнению исследователей, практическая реализация Соглашения 1992 г. в качестве полноценной трехсторонней договоренности с привлечением к выработке, подписанию и последующему участию в миротворческом механизме Приднестровья повышает правовую легитимность и политическую сбалансированность всей операции. Более того, исключение из состава миротворцев подразделений бывшей общевойсковой 14-й армии и привлечение по ротации российских контингентов из отдаленных регионов России характеризует стремление Российской Федерации к созданию и поддержанию универсальных и объективных стандартов миротворческой операции, препятствуя любым попыткам обвинения России в ангажированном подходе¹⁸.

Наряду с этим следует отметить, что включение в состав операции на Днестре миротворческих контингентов, предоставленных самими враждующими сторонами — Молдовой и Приднестровьем, не является общепринятым принципом миротворчества и вряд ли было бы возможным, если бы операция проводилась под эгидой СНГ или ОБСЕ. Однако при нынешнем правовом статусе операции такая трехсторонняя структура контингента оказалась не только приемлемой, но и весьма функциональной. Более того, данный механизм, подтвердивший за 22 года свою практическую эффективность, является апробированным экспериментальным вкладом в опыт международного миротворчества.

В данном контексте следует отметить, что в конце 1992 г., когда Россия неоднократно направляла обращения к ООН и СБСЕ (ныне ОБСЕ) с просьбами о частичной замене российских миротворческих сил на постсоветском пространстве,

в том числе и в Приднестровье, на силы ООН или СБСЕ, ей в удовлетворении этих просьб было отказано.

Министр иностранных дел Приднестровья Н. В. Штански в этой связи отмечает: «Даже просьбы о приравнении российских миротворческих акций к акциям этих организаций не принесли никаких результатов. Тогда, на римской встрече министров иностранных дел 53 стран — участниц СБСЕ, состоявшейся в начале декабря 1993 г., было решительно отказано предоставить российским войскам в «горячих точках» бывшего СССР статус миротворческих сил СБСЕ. Напомню, «против» выступили не только Канада и Норвегия, но и Украина. И это несмотря на то, что молдавские власти еще в 1992 г. пытались любыми силами интернационализировать конфликт»¹⁹.

В соответствии с п. 1 ст. 2 Соглашения 1992 г. контроль за его реализацией и обеспечением режима безопасности в соответствующей зоне был возложен на Объединенную Контрольную Комиссию, сформированную 27 июля 1992 г. из представителей конфликтующих сторон и Российской Федерации, как единственного на тот период времени гаранта и посредника, признаваемого Кишиневом и Тирасполем. В состав Объединенной Контрольной Комиссии вошли представители Российской Федерации, Республики Молдова и Приднестровья — первые Сопредседателями ОКК В. М. Журбенко, Н. С. Киртоаке и В. М. Рыляков соответственно.

В результате напряженной работы в самый ответственный и сложный начальный период своей деятельности Объединенная Контрольная Комиссия утвердила состав из расчета по шесть представителей от Российской Федерации, Республики Молдова и Приднестровья, разработала и ввела в действие протокольными решениями необходимые нормативно-правовые акты, детально регламентирующие основополагающие аспекты проведения миротворческой операции.

Объединенная Контрольная Комиссия утвердила Статус и Регламент своей работы, где предусматривались: механизм деятельности, полномочия, права, обязанности Объединенной Контрольной Комиссии и ее членов. Устанавливалось, что любые решения, выводы и рекомендации Объединенной Контрольной Комиссии принимаются методом консенсуса. Было определено, что «своей деятельностью Контрольная комиссия призвана стимулировать политический диалог между участниками конфликта в целях ускорения его урегулирования мирными, политическими средствами»²⁰.

Руководствуясь ст. 1 Соглашения от 21 июля 1992 г., Объединенная Контрольная Комиссия определила Зону Безопасности (ЗБ) между сторонами конфликта. Было решено, что Зоной Безопасности будет являться территория, простирающаяся вдоль линии соприкосновения сторон конфликта на глубину, установленную решением Объединенной Контрольной Комиссии. Таким образом, Зона Безопасности протянулась по обе стороны реки Днестр: начиналась Каменским и заканчивалась Слободзейским районом Приднестровской Молдавской Республики и соответствующими районами Республики Молдова.

Ширина этой территории колебалась от 10 до 20 км. Зоной Безопасности считалась также вся территория Бендерского городского Совета с прилегающими к нему населенными пунктами на правом берегу Днестра.

Первоначальный состав введенных в зону конфликта 28 июля 1992 г. воинских контингентов Совместных Миротворческих Сил был следующим:

— От Российской Федерации: шесть мотострелковых батальонов (из них один резервный), вертолетная эскадрилья и мобильная группа — общей численностью 3100 человек.

16 Бендеры, 1992 год: сорок трагических дней: Сборник документов и материалов / Сост.: Н. В. Бабилунга, Б. Г. Бомешко, А. В. Дирун. — Тирасполь: Полиграфист, 2007. — С. 173.

17 Протокол ОКК № 8 от 28.08.1992 г. // Архив документов Приднестровской делегации в Объединенной Контрольной Комиссии.

18 Никитин А. И. Указ. соч. — С. 57–58.

19 Штански Н.: Приднестровье — состоявшееся государство с неоспоримым внутренним суверенитетом [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://itar-tass.com/opinions/interviews/2107>

20 Статус Объединенной Контрольной Комиссии (приложение № 3 к Протоколу ОКК № 3 от 27.07.1992) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.okk-pridnestrovie.org/dokument7.htm>

— От Республики Молдова: три пехотных батальона — всего 1200 чел.

— От Приднестровья: три мотострелковых батальона (из них один резервный) — всего 1200 чел.

В дальнейшем, в соответствии с директивой начальника Генерального штаба Вооруженных Сил РФ от 26.10.95 г. № 312/1/343, начиная с 8 июня 1996 г., выполнение миротворческих функций было возложено на Оперативную Группу Российских войск в Приднестровье²¹.

Было принято консолидированное решение разместить воинские контингенты Миротворческих сил трех сторон в Зоне Безопасности. Воинские подразделения Республики Молдова и Приднестровья должны были дислоцироваться на подконтрольных им территориях, а российские миротворцы размещались в городах Бендеры и Дубоссары. Для обеспечения работы ОКК и визуального контроля над Зоной Безопасности в состав Российского воинского контингента была включена вертолетная эскадрилья в составе шести вертолетов МИ-8 и четырех МИ-24.

Стоит отметить, что отдельная вертолетная эскадрилья до сентября 2002 г. успешно выполняла задачи в рамках Объединенной Контрольной Комиссии по контролю над Зоной Безопасности, в том числе отрабатывались вопросы огневой и авиационной поддержки сухопутных подразделений Миротворческих Сил. Несмотря на решение Главного штаба ВВС Российской Федерации о приостановлении полетной деятельности, отдельная вертолетная эскадрилья продолжает оставаться в составе Совместных Миротворческих Сил, никаких решений о ее выводе Объединенной Контрольной Комиссией не принималось²².

29 июля 1992 г. было утверждено Положение об основных принципах создания и деятельности групп военных наблюдателей и воинских контингентов, содержание которого способствовало прекращению войны. Положением определялись задачи, права и обязанности военнослужащих, предусматривалось также, что воинские контингенты Миротворческих сил сторон формируются на добровольной основе из числа лиц, не участвовавших в операциях в период войны.

Для обеспечения командования Совместными Миротворческими Силами 30 июля 1992 г. решением Объединенной Контрольной Комиссии было создано Объединенное военное командование (ОВК). Этим же решением были определены мероприятия и порядок ввода в Зону Безопасности Совместных Миротворческих Сил и вывода из нее воинских формирований конфликтующих сторон. Воинские подразделения вооруженных сил сторон отводились в места постоянной дислокации, разоружались и расформировались все ополченческие формирования, не входящие в вооруженные силы и не оформленные военными комиссариатами. Из состава выведенных войск создавались подразделения для разминирования и ликвидации фортификационных сооружений. Намечалось также отвести в пункты постоянной дислокации подразделения 14-й Российской армии, ранее привлекавшиеся для стабилизации обстановки.

Продолжая осуществлять организационные мероприятия, Объединенная Контрольная Комиссия приступила к формированию группы оперативного реагирования и главного меха-

низма контроля — совместной группы военных наблюдателей, в которую были введены по 10 миротворцев от каждой из трех сторон. Кандидатуры конкретных военнослужащих утверждались решением Объединенной Контрольной Комиссии.

Приказом Объединенного военного командования от 2 августа 1992 г. предусматривалась установка 76 постов. Фактически начали действовать 26 двусторонних постов, 14 трехсторонних контрольно-пропускных и девять мобильных постов. Работа постов должна была ускорить развод воинских формирований конфликтующих сторон и вывод их в назначенные районы и пункты дислокации с одновременной передачей службы на постах и заставах Совместным Миротворческим Силам²³.

В процессе совершенствования миротворческого процесса на Днестре в г. Одесса 20 марта 1998 г. при посредничестве стран — гарантов России и Украины руководством Республики Молдова и Приднестровья было подписано Соглашение «О мерах доверия и развития контактов между Республикой Молдова и Приднестровьем»²⁴, в котором стороны договорились сократить численный состав МС до 500 военнослужащих с каждой стороны и сократить количество стационарных контрольно-пропускных пунктов и совместных постов МС, заменив их мобильным патрулированием. Кроме того, было поддержано предложение о направлении в Зону Безопасности украинских миротворцев (в настоящий момент — наблюдателей). Военные наблюдатели Украины утверждены и введены в состав СМС в количестве 10 человек (протокол заседания ОКК № 316 от 17 ноября 1998 г.).

С реализацией данного соглашения модернизация военной составляющей миротворческой операции была завершена. Между тем развитие нормативно-правовой базы функционирования трехсторонней миротворческой операции продолжается ежегодно. Каждое рабочее заседание Комиссии сопровождается рассмотрением проблемных вопросов в рамках утвержденной повестки. По итогам их изучения, при наличии консенсуса трех участвующих сторон, принимаются конкретные решения ОКК, содержащие механизм урегулирования проблемы. Решения фиксируются в Протоколах заседаний Объединенной Контрольной Комиссии и обязательны к исполнению в рамках действующей миротворческой операции. В целом за 22 года миротворческой деятельности подписано более 820 протоколов ОКК.

Важно отметить, что международное сообщество признало очевидный факт успешного функционирования установленного формата миротворческой операции, которая выгодно отличается от других примеров миротворчества на европейском континенте или на пространстве СНГ. Именно эффективность операции позволила в рассматриваемый период решить вопрос о существенном смягчении режима обеспечения безопасности на Днестре.

В контексте исторического опыта наиболее сложного начального этапа миротворческой операции необходимо отдать должное ответственности и дальновидности политического руководства Российской Федерации, принявшего решение о проведении миротворческой операции за пределами России, не дожидаясь мандата ООН, СБСЕ или иных международных организаций. Миротворческая миссия на Днестре обладает необходимыми договорно-правовыми основаниями, позволя-

21 Об особенностях проведения миротворческой операции в Приднестровье (справочно-аналитическая информация) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.okk-pridnestrovie.org/spravka.htm>; Фархутдинов И.З. Интервью с Штански Н. В. Приднестровье — форпост русского мира // Евразийский юридический журнал. — 2014. — № 10 (77). — С. 8–11

22 См. Интервью Старшего начальника российского воинского контингента Миротворческих Сил в Приднестровье Анатолия Зверева. Рубрика «Военный совет» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.echo.msk.ru/programs/voensovet/721995-echo/#element-text> (дата обращения 25.09.2014)

23 Об особенностях проведения миротворческой операции в Приднестровье (справочно-аналитическая информация) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.okk-pridnestrovie.org/spravka.htm>

24 Соглашение «О мерах доверия и развития контактов между Республикой Молдова и Приднестровьем», г. Одесса, 20 марта 1998 г. // Переговорный процесс между Приднестровской Молдавской Республикой и Республикой Молдова в документах. — Изд. 2-е, перераб. и дополн. / Под ред. Н. В. Штански — г. Бендеры: Полиграфист, 2014. — С. 79–80.

ющими сделать вывод о ее соответствии нормам и принципам международных операций по поддержанию мира.

За прошедшие десятилетия трехсторонний формат миротворческой операции доказал свою высокую эффективность, позволив решить основную задачу — остановить боевые действия, развести вооруженные формирования конфликтующих сторон, создать необходимые условия для мирной жизни населения, а также обеспечить стабильные условия для ведения переговорного процесса по вопросам мирного политического урегулирования молдо-приднестровского вооруженного конфликта.

Пристатейный библиографический список

1. Актуальные вопросы внешней политики Приднестровья (Миротворческая операция на Днестре) / Под ред. В. В. Игнатьева. — Тирасполь: Б. и. (ГУИПП «Бендер, тип. «Полиграфист»). — Вып. 2. — 2014.
2. См.: Бондаренко А. В. Интервью с Е. В. Шевчуком «Сильная Россия — залог региональной стабильности и безопасности» // Евразийский юридический журнал. — 2014. — № 7 (74). — С. 8–10.
3. Брюно П. Международное право и независимость Приднестровья. — г. Бендеры: Полиграфист, 2007.
4. Заемский В. Ф. ООН и миротворчество. Курс лекций. — М.: Международные отношения, 2008.
5. Игнатьев В. В. Миротворческий потенциал ООН и возможности его использования на постсоветском пространстве // «Дипломатический вестник Приднестровья». — Сентябрь 2010 г. — № 1 [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://vestnik.mfa-pmr.org/index.php?newsid=22>
6. Игнатьев В. В. Приднестровская государственность: современное состояние и перспективы / Постсоветская трансформация политических систем новых независимых государств: материалы международной науч.-практ. конф. (Москва, 25 ноября 2011 г.) / Ред. В. Г. Егоров. — М.: Изд-во МГОУ, 2012.
7. История Приднестровской Молдавской Республики. — Т. 2, ч. II. — Тирасполь: РИО ПГУ, 2001.
8. Официальный сайт делегации Приднестровья в ОКК [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.okk-pridnestrovie.org/p0251.htm>
9. Переговорный процесс между Приднестровской Молдавской Республикой и Республикой Молдова в документах. Изд. 2-е, перераб. и дополн. / Под ред. Н. В. Штански — г. Бендеры: Полиграфист, 2014.
10. Фархутдинов И.З. Интервью с Штански Н. В. Приднестровье — форпост русского мира // Евразийский юридический журнал. — 2014. — № 10 (77). — С. 8–11.
11. Ignatiev V. The Moldo-Pridnestrovian Region as an Area of Constructive International Cooperation, Policy Brief, 2012 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://cens.ceu.hu/publications/ignatiev/2012/31538>



Кутафин Д. О. ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА ТРАНССАХАРСКОГО ТРУБОПРОВОДА

В данной статье анализируются перспективы развития системы снабжения газом стран Европейского союза, в том числе путем использования энергоресурсов стран африканского континента. Рассматривается существующая ситуация транзита энергоресурсов в Африке.

Особое внимание автор уделяет анализу актуальных проблем, связанных с реализацией проекта Транссахарского трубопровода, раскрывает его экономическую целесообразность и рассматривает правовые аспекты деятельности; приходит к выводу, что именно от политики правительств африканских стран по урегулированию возможных проблем, связанных с транзитом, террористической деятельностью MEND, коррупцией, практически отсутствующей нормативно-правовой базой в нефтяной и газовой индустрии, а также недостаточным соблюдением международных стандартов, определяющих деятельность добывающей отрасли, зависит реализация данного проекта.

Ключевые слова: транзит энергоресурсов, газовый конфликт, энергетика, трубопровод, энергоресурсы, газовый кризис, ТЭК, Транссахарский трубопровод, проблемы транзита.



Кутафин Д. О.

Kutafin D. O. LEGAL ASPECTS OF EXECUTION OF THE TRANS-SAHARAN PIPELINE PROJECT

This article examines the prospects for the development of gas supply system for the European Union, including through the use of energy resources of the African continent. The current situation of energy transit in Africa is considered.

Particular attention the author pays to the analysis of topical issues related to execution of the Trans-Saharan pipeline project, reveals its economic feasibility and the legal aspects of activity; comes to the conclusion that it is the policy of the governments of African countries related to resolution of potential problems concerning transit, MEND terrorist activities, corruption, lack of legal framework in the oil and gas industry, as well as lack of compliance with international standards for the extractive industries, that the implementation of this project depends on.

Keywords: transit of energy sources, gas conflict, power, pipeline, energy sources, gas crisis, FEC, Trans-Saharan pipeline, transit problems.

Страны Европейского союза одним из приоритетов дальнейшего развития системы энергоснабжения и энергетической безопасности определили «избавление от зависимости» от поставок энергоресурсов из Российской Федерации, в том числе и путем поиска альтернативных путей доставки энергоресурсов из стран Азиатского региона. Это вызвано как необходимостью исключить возникновение проблем с транзитом энергоресурсов через территорию Украины, так и геополитическим аспектом существующих путей энергоснабжения ЕС.

Временный отказ от строительства газопровода «Набукко»¹ и «Южного потока» не изменит позиции России на рынке экспорта газа в европейские страны. Проект по разработке сланцевого газа в странах ЕС, на который возлагаются большие надежды, оценивается неоднозначно. В большинстве стран Европейского союза разработка сланцевых месторождений не ведется в связи с опасениями значительного негативного воздействия на окружающую среду и высокой стоимостью добываемого сланцевого газа.

В США наблюдается бум в разработке залежей сланца, из которого можно добывать сланцевый газ, при этом за три года объем добычи доведен до 51 млрд кубометров в год, что позволило вдвое сократить импорт сжиженного природного газа². По состоянию на 2012 г. газ в США стоит существенно дешевле, чем в России, которая обладает крупнейшими в мире разведанными запасами газа³.

Во Франции в 2011 г. установлен пятилетний мораторий на разработку сланцевых месторождений с целью добычи газа⁴. В том же году введен временный запрет на добычу сланцевого газа в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, снятый уже в конце 2012 г.⁵

В то же время необходимо отметить, что даже активная разработка сланцевых месторождений в ЕС не сможет в значительной степени повлиять на существующую зависимость от импорта энергоресурсов. Сланцевый газ, несмотря на свою очевидную привлекательность как альтернативы существующим способам добычи природного газа, имеет достаточно высокую себестоимость, высокие затраты при его сжижении и разжижении, сложности при транспортировке.

Указанные выше проблемы и, в краткосрочной перспективе, практическая невозможность избежать зависимости от импорта энергоресурсов из России, в том числе и через транзитные территории других государств, заставляет рассматривать в роли возможного источника энергоресурсов африканский континент (запасы природного газа на континенте составляют приблизительно 8% от мировых).

Одним из наиболее привлекательных считается проект транзитного трубопровода природного газа из Нигерии через территорию пустыни Сахара в Алжир и далее, через систему существующих трубопроводов, в Испанию и Италию (The Trans-Saharan Gas Pipeline, TSGP).

Начало строительства трубопровода протяженностью около 4 200 км, приблизительно оцененного в 21 млрд долларов, было положено подписанием соглашения между Ни-

1 Первоначально строительство планировалось начать в 2011 г., а завершить к 2014 г., в конце 2011 г. было сообщено, что сроки запуска проекта сдвинулись к 2018 г.

2 Гудков А. В Европе запрещают дорогой газ // Коммерсант — 2010. — № 52 (4352). — 26 марта.

3 Петрова Н. Газпром и молнии // Коммерсант Деньги. — 2012. — № 36 (893). — 10 сентября.

4 LOI n° 2011-835 от 13.07.2011 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.legifrance.gouv.fr/>

5 Решение Министерства по вопросам энергетики и изменения климата от 13 декабря 2012 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://uk.practicallaw.com/3-523-4610>

герией и Алжиром в 2009 г. Предполагаемый объем передаваемого газа посредством трубопровода составит 30 млрд кубометров в год⁶.

Транспортировку газа в Европу предполагается осуществлять по четырем трубопроводам, проложенным через Средиземное море: Trans-Mediterranean Pipeline⁷, Medgaz⁸, GALSI⁹ и Maghreb-Europe Gas Line¹⁰.

Исходная точка газопровода находится в бассейне дельты реки Нигер, в дальнейшем он проходит через Северную Нигерию, затем по региону Сахель в Нигере, далее в Алжир. В Алжире газопровод будет проходить через Хасси Р'мейль — транзитный узел для нефте- и газопроводов, используемый для транспортировки энергоносителей на побережье Алжира.

Трубопровод будет проходить через различные страны и объединять интересы как государственных участников, так и частных инвесторов. Между Нигерией и Алжиром заключен ряд договоров о совместных предприятиях и меморандумов о взаимопонимании. По этим же договорам в эксплуатации газопровода будет задействован Нигер и компании — участники европейского рынка природного газа.

По завершении реализации проекта газопровод, возможно, избавит Европу от зависимости от российского природного газа¹¹. Одним из основных вопросов при разработке проекта является отсутствие достоверной информации о доказанных запасах нигерийского природного газа и угрозы саботажа со стороны террористических групп в Нигерии, Нигере и Алжире.

В июле 2009 г. Нигерийская государственная нефтяная компания объявила о подписании договора с Алжиром и Нигером о прокладке Транссахарского газопровода¹². Среди ряда компаний, проявивших интерес к проекту, были французская Total, англо-голландская Shell и российский «Газпром». Правительство Нигерии заверило возможных инвесторов в экономической целесообразности данного проекта.

Нигерия занимает седьмое место в мире по запасам природного газа. Этот газ отличается высоким качеством из-за низкого содержания серы. До конца 1990-х годов Нигерия сталкивалась с серьезными трудностями, связанными с использованием газа. В начале 2000-х годов газовый рынок был нормативно регламентирован, в начале 2005 г. в стране начался газовый бум, что повлекло за собой необходимость выработки плана комплексного развития газовой отрасли, неотъемлемой частью которого является Транссахарский газопровод.

Данный проект считается выгодным для Нигерии благодаря значительным запасам газа, не разработанным до настоящего времени. Тем не менее данный вопрос вызвал также определенные разногласия, поскольку некоторые заинтересованные стороны выражали сомнения относительно достоверности отчетов, указывающих на то, что указанные запасы газа реально существуют. Основная проблема, повлекшая за собой

сомнения относительно экономической целесообразности проекта, заключается в нежелании Нигерии заниматься разведкой газовых месторождений. Этот феномен можно назвать характерной чертой нигерийского газового рынка¹³. В начале 2009 г. запасы газа оценивались на уровне 5,2 трлн кубических метров¹⁴. Эти запасы существуют как в форме сопутствующего газа, так и свободного газа.

Исторически сложилось, что сопутствующий газ, получаемый в процессе добычи нефти, утилизировался по причине значительной удаленности места добычи от ближайшей точки присоединения к трубопроводу и низкого рыночного спроса¹⁵. Как следствие, он повсеместно рассматривался как нежелательный побочный продукт нефтепоисковых работ. В частности, нигерийский газ считался абсолютно бесполезным из-за обнаружения залежей газа в Северном море. Однако европейские покупатели считают нигерийский газ привлекательным, поскольку им можно заполнить Транссахарский газопровод. Это дает проекту указанного газопровода преимущество перед его основным возможным конкурентом, трубопроводом Набукко, которому непрерывно сопутствуют проблемы с подачей газа в Центральной Азии и на Ближнем Востоке.

Европейские страны рассматривают Транссахарский трубопровод и трубопровод Набукко в качестве альтернативы транзиту российского природного газа. В случае успешной реализации проекта Транссахарский трубопровод значительно повлияет на расстановку сил на европейском газовом рынке. Регулярно возникающие споры между Россией и Украиной приводят к приостановке подачи газа в Европу. Даже после строительства трубопроводов, не проходящих по территории Украины, Европа остается зависимой от российского газа. При проектировании и реализации проекта Транссахарского трубопровода основной задачей правительства Нигерии является исключение подобных проблем при транзите через территорию Нигера, являющегося транзитной страной. Следствием такого рода возможных проблем может являться диверсификация подачи газа за счет строительства нескольких газопроводов, проходящих по территории различных стран и сходящихся в Алжире. Европейским получателям газа необходимо учитывать данную проблему, поскольку любой спор между Нигерией и Нигером негативно скажется на поставках газа в Европу.

Помимо экономической целесообразности необходимо учитывать правовой аспект деятельности Транссахарского трубопровода, особенно в обеспечении максимально возможного устранения проблем с транзитом в Нигерии. Нигерия уже заключила соглашения о совместных предприятиях и меморандумы о взаимопонимании между Нигером, Алжиром и рядом стран ЕС, в которых были согласованы детали процесса строительства трубопровода. В указанных соглашениях определены сроки реализации различных этапов проекта, как то: этап выработки концепции и проектирования (2004–2005 гг.), этап предварительной оценки (2005–2006 гг.), этап подготовки окончательного инвестиционного решения (2007–2014 гг.) и строительство (2015–2018 гг.)¹⁶.

Одним из правовых актов, принятых правительством Нигерии с целью обеспечения финансирования, стал Закон 2005 г. об инфраструктурной концессионной распорядитель-

6 Auge B. Le Trans Saharan Gas Pipeline. Mirage ou réelle opportunité? — 2010, Ifri.

7 Транссредиземноморский трубопровод (Trans-Mediterranean Pipeline), газопровод из Алжира через территорию Туниса до Сицилии, общая длина составляет 2475 км.

8 «Медгаз» (Medgaz), газопровод Алжир — Испания, общая длина составляет 757 км.

9 «Галси» (GALSI, Gasodotto Algeria Sardegna Italia), газопровод из Алжира в северную Италию через о. Сардиния, общая длина составляет 1505 км.

10 Трубопровод «Магриб-Европа» (Maghreb-Europe Gas Pipeline), газопровод из Алжира в Испанию через территорию Марокко, общая длина составляет 1620 км.

11 Раймонд, Матиас (Reymond, Mathias). Основные европейские проблемы, связанные с природным газом: Зависимость и уязвимость // Энергетическая политика. — 2007. — Vol. 35. — № 8. — P. 4169–4176.

12 Sahara gas pipeline gets go-ahead [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8132823.stm>

13 Onyeukwu H. Nigerian gas master plan and policy: Is it a constrained energy policy? — London: Routledge, 2009.

14 Bilgin, Mert. Scenarios on European energy security: Outcomes of natural gas strategy in 2020 // Futures. — 2011. — Vol. 43. — № 10. — P. 1082–1090.

15 Odumugbo Ch. Natural gas utilisation in Nigeria: Challenges and opportunities // Journal of Natural Gas Science and Engineering. — 2010. — Vol. 2. — № 6. — P. 310–316.

16 Yousfi M. Trans-Saharan Gas Pipeline Project (TSGP) — Road Map For Success. 18th World Petroleum Congress, 25–29 September, 2013 Johannesburg, South Africa.

ной комиссии (далее — Закон о ICRC)¹⁷. Целью указанного акта является создание правовой основы для существования государственных предприятий с участием частного капитала (государственно-частного партнерства) в крупных проектах. Закон об ICRC является достаточной базой для формирования условий проекта Транссахарского трубопровода, в нем подробно регламентированы аспекты взаимодействия государства и частных инвесторов. Необходимо учесть, что после принятия этого акта успех привлечения частных инвестиций для реализации указанного проекта зависит в большей степени от готовности заинтересованных сторон принять его положения. Государственно-частное партнерство может являться основой для сотрудничества при проектировании и строительстве газопровода.

Нужно отметить, что использование средств государственного бюджета вполне возможно, но в случае финансирования проекта за счет государственного бюджета Нигерии придется взять на себя все риски, связанные с ее участием, налогово-бюджетные условия в стране могут ухудшиться. Необходимо проработать возможность использования существующих правовых механизмов для оптимизации государственных расходов и минимизации возможных рисков, таких как нехватка средств для завершения проекта и рост налогов. Это объясняет, почему Нигерия заняла стратегическую позицию в части замещения частных инвестиций на государственное финансирование, просто приняв положения Закона о ICRC.

В отношении проекта Транссахарского трубопровода Нигерия, Алжир и Нигер предложили использовать заемные средства для финансирования 75% проекта. Чтобы приступить к реализации этого проекта Нигерии, учитывая превалирующее положение этого государства в данном проекте, необходимо предоставить покупателям гарантии относительно объема добываемого газа. Основным получателем газа с использованием данного газопровода являются европейские страны.

Правительству Нигерии необходимо соблюсти условие доставки добываемого газа только на европейский рынок и обеспечить устранение проблемы с колебанием цен на всем протяжении срока действия долгосрочного договора о поставках с учетом приемлемости для всех участников проекта корректировки стоимости транспортируемого газа. В настоящее время не существует правового режима, позволяющего гарантировать интересы всех сторон.

Общепринятой практикой сторон является включение в договоры условий «take-or-pay», «deliver-or-pay» или «ship-or-pay» для исключения ситуаций, которые могут повлиять на полную и непрерывную загрузку Транссахарского трубопровода. В случае «take-or-pay» оговаривается количество природного газа, подлежащего поставке. В большинстве случаев договоры о поставке газа требуют от покупателей взять на себя обязательство по оплате 80% общего объема поставки. Покупатель обязан выплатить стоимость такого объема даже в том случае, если он решит не принимать поставку газа. При условии «ship-or-pay» покупатель обязуется оплатить транспортные тарифы, взимаемые с трубопроводной компании, даже если он (покупатель) не способен приобрести транспортируемый газ. С другой стороны, условие «deliver-or-pay» защищает интересы покупателя, гарантируя ему доставку всего объема газа, который трубопроводная компания обязалась доставить. Поставщики, не способные обеспечить доставку согласованного с покупателем объема газа, обязаны выплатить определенную неустойку.

Благоприятным для Нигерии является тот факт, что покупатели в Европе готовы заключать долгосрочные договоры о продаже благодаря устойчивому спросу на природный газ на континенте и стремлению уйти от зависимости от российского природного газа. Вместе с тем для данной страны очень

затруднительно вступить в такой долгосрочный договор из-за существующих условий местного энергетического рынка — в Нигерии сложно спрогнозировать цены на один год вперед и практически невозможно предсказать цены на энергоносители на период десяти лет. Очевидно, что в существующих условиях наиболее приемлемым договором о продаже для Нигерии и европейских покупателей будет договор, предусматривающий достаточный диапазон для установления цен. Необходимо провести предварительную проработку экономической стороны проекта для получения объективного заключения о рентабельности проекта. Одним из наиболее важных аспектов проекта Транссахарского трубопровода является структурирование финансирования проекта и долгосрочного договора на разовые поставки.

Известно, что проблемы безопасности представляют серьезную угрозу практически для всех альтернативных маршрутов поставки газа, включая африканский маршрут. В нигерийском регионе дельты реки Нигер, где берет свое начало проект Транссахарского трубопровода, основная угроза исходит от Движения за освобождение дельты реки Нигер (MEND, Movement for the Emancipation of the Niger Delta). MEND уже угрожало саботировать строительство трубопровода. Повстанческая группировка заявляет, что иностранные нефтяные и газовые компании эксплуатируют природные ресурсы Нигерии, отказываясь при этом делиться прибылью с местным населением. Эта группировка выступила со своей угрозой вскоре после того, как в 2009 г. Алжир, Нигерия и Нигер подписали договор о строительстве газопровода.

С 2006 г. MEND непрерывно саботировало работы по разведке нефтяных месторождений, разрушая трубопроводы и похищая технический персонал. Задачей группировки было сокращение нефтедобычи в стране как один из способов вынудить правительство согласиться с их требованиями. Несмотря на то, что нигерийские военные постоянно заявляли о своей способности обеспечить защиту всем нефтепромышленным объектам, было бы неразумно не учитывать угрозы, высказываемые в отношении проекта Транссахарского трубопровода. В прошлом данная вооруженная группировка провела ряд успешных атак на нефтепромышленные объекты в Лагосе и в дельте реки Нигер. Неспособность военных обеспечить безопасность в этих двух районах бросает тень сомнения на их способность защитить более чем 1000 км газопровода проекта Транссахарского трубопровода.

Прекращение огня, о котором боевики объявили в октябре 2009 г., возродило надежду на долгосрочную стабильность в дельте реки Нигер. Представители группировки заявили, что они прекращают свои действия по разрушению нефтепроводов и готовы вести переговоры с целью установления мира. Тем не менее многие скептически относятся к такому прекращению боевых действий по причине нарушения подобных обещаний в прошлом. В июне 2010 г. было объявлено о прекращении установленного ранее перемирия. Президент Нигерии приложил все усилия к тому, чтобы побудить группировку сложить оружие, пообещав им выделить 10% от всей прибыли от продажи нефти, добываемой в дельте реки Нигер. Этот шаг, скорее всего, будет способствовать минимизации существующих рисков, связанных с обеспечением безопасности.

Следует обратить внимание, что мажоритарные этнические группы контролируют политическую власть в стране, в которой большая часть нефти и газа добывается на территориях проживания этнических меньшинств. Эти группы вряд ли ослабят контроль за добывающей отраслью. Необходимо учитывать, что местное население в дельте реки Нигер испытывает недостаток в финансовых средствах для приобретения долей в нефтяной индустрии, в связи с чем они установят прочный контроль за добычей природных ресурсов на своих территориях.

Правительство Нигерии может урегулировать данную проблему, предоставив займы местному населению под прибыль

17 Infrastructure Concession Regulatory Commission Act, 2005 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.icrc.gov.ng/resources.php>

от будущей реализации нефти и газа. Основной помехой в реализации такого решения является коррупция. Эта проблема в Нигерии существенно подорвала инициативы, направленные на стимулирование долевого участия этнических меньшинств в проекте Транссахарского трубопровода. Одним из вариантов разрешения сложившейся ситуации является учреждение офшорных трастовых фондов. Более того, Нигерия реализует Нигерийскую инициативу по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (NEITI), в соответствии с которой реализуется политика по информационному сопровождению их деятельности¹⁸. NEITI основана на указаниях, сформулированных Инициативой по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (EITI) — международной организацией, установившей стандарты оценки степени прозрачности, с которой различные страны добывают минеральные ресурсы, нефть и газ¹⁹.

Принятие Закона о нефтяной промышленности (Petroleum Industry Bill)²⁰ в 2012 г. являлось значительным этапом в деятельности нигерийского правительства, направленным на нормативное регулирование проблем транзита, которые могли бы свести на нет экономическую целесообразность проекта Транссахарского трубопровода. Закон о нефтяной промышленности направлен на формирование устойчивой структурной, нормативной, налоговой и коммерческой основы для прозрачной деятельности нефтяной индустрии в Нигерии.

Действующее законодательство Нигерии в сфере нефтедобычи содержит положения по установлению налогового режима, который не обязательно будет сопоставим с мировыми стандартами, ожидаемыми от проекта Транссахарского трубопровода. Основная цель принятия Закона о нефтяной промышленности заключается в отмене большого количества нормативных актов, определяющих деятельность нефтяной промышленности в Нигерии. Такие законы включают в себя законы о повторной закачке сопутствующего газа 1979 и 1985 гг., Закон о нефти 2004 г., Закон об автомобильном топливе 2004 г., Закон о создании нефтепромыслового трастового фонда 2004 г., Закон о создании распорядительного органа по ценообразованию для нефтяных продуктов 2003 г., Закон о налогообложении прибыли от реализации нефти 2004 г. и Закон о создании фонда по развитию нефтепромысловых технологий 2004 г.²¹

Именно от политики правительства Нигерии по урегулированию возможных проблем, связанных с транзитом, террористической деятельностью MEND, коррупцией, практически отсутствующей нормативно-правовой базой в нефтяной и газовой индустрии, а также недостаточным соблюдением международных стандартов, определяющих деятельность добывающей отрасли, зависит реализация проекта ТСПП. Реализация мер, предпринимаемых правительством Нигерии для устранения проблем с транзитом, потребует продолжительного времени. Это будет способствовать принятию подобных мер в Алжире и Нигере, что позволит им разрешить проблемы терроризма и коррупции.

Нигер является наиболее слабым звеном в проекте ТСПП. Ряд геополитических факторов порождает риски при прохождении газопровода через эту страну. Сюда входят малонаселенность, слабо развитая система обеспечения безопасности и обширная территория. Наиболее серьезную угрозу для без-

опасности представляет Движение партизан-туарегов²². Это движение действует под эгидой более крупного движения — движения за справедливость в Нигере²³.

Туареги населяют обширную территорию в Западной и Северной Африке и исторически развивали политические режимы, простирающиеся далеко за пределы государственных границ. В Нигере ТСПП будет проходить по району Агадес, являющемуся одним из районов, заселенных туарегами. Движения туарегов и MNJ противостоят разработке урановых залежей французскими атомными энергетическими компаниями²⁴. Политическое положение этих движений похоже на MEND в Нигерии с точки зрения обвинений в необоснованно заниженной доле прибыли туарегов, тенденции к устранению государственных служащих, уничтожению промышленных объектов и похищениям иностранной наемной силы.

В последние годы активность движения ослабла. Тем не менее, несмотря на концессионный грант 2009 г., целью которого было снять напряженность туарегов, непрекращающаяся напряженность в отношениях с властями и локальные политические конфликты неизбежно приведут к активным действиям повстанческого движения²⁵. Однако предложение правительства о выделении определенной доли прибыли местному населению является наиболее эффективным методом убеждения повстанцев. Если локальные политические проблемы и этническая напряженность будут устранены, можно будет надеяться на установление долгосрочного мира и покоя в стране.

Связь проекта Транссахарского трубопровода с европейским рынком, скорее всего, приведет к еще большему неприятию со стороны туарегов, обвиняющих европейские компании в колонизации их народа. Одним из реальных политических рисков, которые вполне могут возникнуть в будущем, представляется участие французской нефтяной компании Total в указанном проекте. Данная компания воспринимается как символ неокolonизма в Африке в целом и в Нигере в частности. Вероятнее всего, лидеры повстанческого движения будут использовать проект для оказания давления на правительство Нигера для ограничения деятельности французских компаний.

Политическая ситуация в Нигере является негативной для проекта, так как правительство, заключившее предварительное межправительственное соглашение на участие в проекте Транссахарского трубопровода, было свергнуто в 2010 г. Государственный переворот произошел после нескольких месяцев политического кризиса, при котором оппоненты правительства обвинили руководителя страны в установлении диктатуры. Такая политическая среда породила ненадежный инвестиционный климат в Нигере, который может выразиться в многочисленных проблемах с транзитом по Транссахарскому трубопроводу. Фактически данная ситуация является наиболее важной переменной в определении экономической жизнеспособности всего проекта. Огромные затраты на разработку необходимых нормативно-правовых актов, внедрение системы безопасности и механизмов предупреждения, скорее всего, сведут на нет те выгоды, которые Нигер может извлечь из проекта.

На геополитическом уровне Нигер будет играть основополагающую роль в урегулировании различных правовых аспектов, касающихся заключения договоров об аренде земли, организационных механизмов, строительства трубопровода и его эксплуатации. Можно предположить, что правительство

18 Официальный сайт Нигерийской инициативы по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.neiti.org.ng>

19 Официальный сайт Инициативы по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://eiti.org/>

20 Petroleum Industry Bill [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.petroleumindustrybill.com/wp-content/uploads/2012/07/PETROLEUM-INDUSTRY-BILL-20121.pdf>

21 Указанные нормативно-правовые акты доступны на сайте Policy and Legal Advocacy Centre [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://placng.org/lawsofnigeria/node/26>

22 Abdalla M. Understanding of the natural resource conflict dynamics: The case of Tuareg in North Africa and the Sahel // ISS Paper 194. — August 2009.

23 Le Mouvement des Nigériens pour la Justice

24 Keenan J. Uranium Goes Critical in Niger: Tuareg Rebellions Threaten Sahelian Conflagration // Review of African Political Economy. — 2008. — Vol. 35. — no. 117. — P. 449–466.

25 BertelsmannStiftung Niger Country Report 2010 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.bti-project.org>

Нигера будет определять форму организации взаимодействия с Нигерией и Алжиром в качестве основной транзитной страны для проекта Транссахарского трубопровода.

Один из возможных вариантов соглашения предусматривает, что его сторонами будут трубопроводные компании участвующих в проекте стран и государство, обеспечивающее транзит энергоресурса (Нигер). Такого рода договор должен быть согласован и ратифицирован Нигером, в соответствии с ним будут урегулированы все вопросы, связанные с реализацией проекта в пересекаемой стране, включая применяемое налогообложение, механизмы реализации прав пересекаемой страны, а также вопросы финансирования. Другой вариант соглашения — это межправительственное соглашение, в рамках которого все правительства, участвующие в данном проекте, совместно выработают систему, гарантирующую стабильность за счет принятия правовых норм, отвечающих международным стандартам в части налогообложения, защиты окружающей среды, технических операций и требований техники безопасности. Последний тип договора будет выбран, если Нигер примет участие в подписании предварительного межправительственного соглашения.

Независимо от типа соглашения, которое будет использовано, нельзя исключать риск смены власти и принятия иных решений после прихода нового правительства. Одним из определяющих аспектов политического ландшафта Нигера является тенденция каждого нового правительства в качестве меры по искоренению протекционизма и коррупции аннулировать все решения, принятые предыдущим правительством. Высокая вероятность свержения действующего правительства делает этот риск еще более ощутимым. Уровень недовольства деятельностью правительства довольно высок из-за коррумпированности и недостаточной прозрачности при распределении контрактов. В случае свержения действующего правительства его решения в отношении проекта Транссахарского трубопровода, скорее всего, будут аннулированы.

Последние политические события не способствуют повышению инвестиционного рейтинга страны. Такая страна вряд ли сможет выстоять под натиском постоянно растущего дефицита бюджета, возникающего в связи с огромными капитальными затратами на строительство новых нефтеперерабатывающих заводов, нефтяных месторождений, гидроэлектростанций, а также участие в проекте Транссахарского трубопровода. Но есть и положительные моменты: эти проекты обеспечат стране достаточные ресурсы для модернизации экономики. Представляется, что проблемы с транзитом в Нигере следует рассматривать в контексте широких изменений в системе управления страной, а также общей мобилизации сил на экономическое развитие. При лучшем сценарии развития событий система управления будет реформирована, действующий правовой режим в нефтедобывающей отрасли будет изменен, уменьшится коррупция и будет стимулироваться справедливое распределение экономических ресурсов, что приведет к бурному росту всех отраслей народного хозяйства. В худшем случае действующее правительство будет свергнуто, а ключевые решения по проекту Транссахарского трубопровода аннулированы.

Алжир обладает обширными запасами природного газа, приблизительная оценка по состоянию на январь 2006 г. составляет

4580 млрд кубических метров. Тем не менее, в отличие от Нигерии, Алжир направляет основные усилия на работы по разведке газовых месторождений. За последние два десятилетия было открыто около 150 крупных месторождений. По мере открытия новых месторождений правительство Алжира продолжает строить новые газопроводы, связывающие между собой новые районы добычи газа и существующую сетевую инфраструктуру. Эта продолжительная история разведки и разработки газовых месторождений неизбежно сопровождается приобретением обширнейшего опыта в создании

правовой и экономической базы. По существу это означает, что Алжир значительно более развит с точки зрения структурных и операционных возможностей, а также добычи, транспортировки и реализации природного газа. Такой опыт был приобретен благодаря успешной деятельности правительства Алжира по заключению соглашений и договоров о создании совместных предприятий, определению экономически выгодных возможностей по добыче полезных ископаемых, а также проектированию и строительству газопроводов.

Трубопроводная система Алжира очень хорошо развита, она соединяет газовые месторождения на юге страны с заводами по сжижению газа на севере, а затем уходит в Италию, Испанию и Португалию. По газопроводу «Трансмед» газ передается через территорию Туниса в Италию, а по газопроводу «Магриб-Европа» — через территорию Марокко в Португалию и Испанию. Осуществляется строительство дополнительных трубопроводов для обеспечения поставок газа на рынки Италии и Испании без стран-транзитеров. По уже функционирующему трубопроводу «Медгаз» энергоресурс газ подается в Испанию. Трубопровод «Галси», технико-экономическое обоснование которого было завершено в 2005 г., будет использоваться для поставок газа в Италию. По завершении проекта ТСПП он соединит эти алжирские газопроводы и обеспечит подачу газа в Европу. Это означает, что хорошо развитая трубопроводная транспортная система Алжира является ключевым элементом для разработчиков проекта ТСПП.

Закон об углеводородах, принятый в апреле 2005 г. и значительно измененный в феврале 2013 г.²⁶, стал мощным фундаментом для газовой индустрии Алжира²⁷. В соответствии с ним заинтересованные стороны могут получить доступ к трубопроводной сети посредством создания совместных предприятий. В этом законе также установлена особая система, которой должны придерживаться все заинтересованные стороны в отношении всех транзитных трубопроводов в стране. Фактически данный закон стал инструментом для воплощения в жизнь идеи о создании проекта ТСПП. Это продемонстрировал и меморандум о взаимопонимании между Нигерийской национальной нефтяной корпорацией (NNPC) и Алжирской SONATRACH на начало проведения технико-экономического обоснования, а также регистрация проекта в списке программ Нового партнерства во имя развития Африки (NEPAD). В связи с указанным выше, Алжир занимает стратегически важную позицию по выдвиганию ключевых вопросов, касающихся геополитики и международного законодательства.

В проекте Транссахарского трубопровода особое внимание необходимо уделить количеству стран, участвующих в реализации проекта, а также возможным осложнениям с точки зрения нормативно-правовой базы каждой из этих стран. Опыт Алжира в разработке договорных положений по вопросам налогообложения, прав собственности, преимущественных прав и разрешительной документации потребует в ходе подготовки договоров и соглашений о создании совместных предприятий с целью сокращения потенциальных возможностей для возникновения споров, которые в конечном итоге могут привести к приостановке подачи газа в будущем.

Алжир занимает стратегически важное положение благодаря своей близости к трубопроводам, соединяющим Африку и Европу. Готовность правительства государства к совместной работе имеет огромную важность для поиска заинтересованными сторонами подхода, который позволил бы оптимально реализовать проект. Такое сотрудничество необходимо по той

26 Закон от 20 февраля 2013 г. № 13–01 Relative aux hydrocarbures
Официальный сайт Министерства энергетики Алжира
[Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.mem-algeria.org/francais/uploads/Loi_13-01_modifiant_loi_hydro_05-07-2013.pdf

27 Darbouche H. Russian-Algerian cooperation and the «gas OPEC»: What's in the pipeline? // CEPS Policy Briefs. — 2007. — Vol. 112. — no. 1. — P. 1–6.

причине, что в ходе реализации проекта неизбежно будут возникать серьезные затруднения. Без готовности к сотрудничеству всех участников проекта удовлетворение всех внутренних и внешних условий проекта ТСПП может стать достаточно сложным. Внутренние условия включают в себя технические, коммерческие, экономические и финансовые аспекты, а внешние условия — правовые, политические и налоговые вопросы.

Необходимо отметить, что в Алжире, как в Нигере и Нигерии, существуют такие же проблемы с повстанческими движениями и террористической деятельностью. Наиболее мощной вооруженной группировкой является организация Аль-Каида в Исламском Магрибе. Данное движение противостоит присутствию иностранцев в Алжире. В отличие от Нигера, органы внутренних дел Алжира успешно противодействуют этой группировке, не допуская причинения ущерба экономике страны. Как уже было отмечено ранее, Нигер очень неэффективно борется с повстанцами, чему способствует политическая нестабильность и недостаток материальных возможностей.

К сожалению, незаконные действия вооруженных группировок стали повсеместной проблемой на севере Африки, в связи с чем было проведено множество региональных саммитов, на которых обсуждалась проблема международного терроризма и рисков, которые он представляет для крупных проектов, таких как проект Транссахарского трубопровода.

Оценить возможные риски транзита по проекту Транссахарского трубопровода через территорию Нигера можно на примере Украины. Эти государства (Нигер — потенциально) являются транзитными странами для крупнейших стран-экспортеров газа. Около 80% российского природного газа, экспортируемого в Европу, транспортируется по трубопроводам, проходящим по территории Украины. Для сравнения — после завершения проекта ТСПП весь нигерийский газ, экспортируемый на европейский рынок, будет проходить по территории Нигера.

Серьезную угрозу для эксплуатации трубопровода в Нигере представляет недостаточная правовая база. После ввода ТСПП в эксплуатацию высока вероятность возникновения споров, связанных с установленной платой за транзит. Известно, что одной из основных проблем транзита через территорию Украины являлся вопрос о транзитных сборах. Причинами этого могут послужить такие факторы, как спрос, объем производства и расходы по обеспечению безопасности, возложенные на транзитную страну. Во избежание такого конфликта до введения в действие проекта ТСПП его участники должны обеспечить включение соответствующих статей, допускающих корректировку применяемых транзитных сборов.

Как уже отмечалось ранее, вопрос об объеме газа, используемого Нигером для внутреннего потребления, также остается открытым. К примеру, при транзите газа через территорию Украины украинской компанией проводился несанкционированный отбор газа, предназначенного для экспорта. Правительство Нигера планирует предусмотреть необходимые меры предосторожности для того, чтобы такая ситуация не возникла в будущем, например, исключить возможность увеличения стоимости газа, предназначенного для внутреннего потребления. Также может быть предусмотрена возможность предоставления права на самостоятельное переключение на альтернативные источники энергии или даже на альтернативный маршрут; необходимо провести оценку существующих возможностей доступа к энергоносителям в сравнении с иными странами — участницами проекта. При формировании договорной базы необходимо обратить особое внимание на вопросы, связанные с платой за транзит. Так, на Украине этот вопрос привел к серьезным разногласиям с Россией, которая настаивала на своем праве использовать страну в качестве транзитного маршрута после полной оплаты всех транзитных сборов. Нигер должен учитывать вероятность возникновения подобных проблем, если договор о Транссахарском газопроводе не будет включать

в себя все необходимые правовые, политические и экономические факторы.

История вопроса такова: в июне 2014 г. «Газпром» прекратил подачу газа на Украину для ее внутреннего потребления из-за неоплаченных счетов. Несмотря на то, что Украина в соответствии с заключенными соглашениями должна продолжать обеспечивать транзит газа на европейский рынок, заявления украинского руководства о возможном прекращении транзита заставляют сомневаться в соблюдении подписанных соглашений. Последние события развиваются по тому же сценарию, что и в 2006 и 2009 гг., когда поставки газа в ЕС были приостановлены. В ходе таких споров Россия прекращала подачу газа по украинским трубопроводам из-за того, что Украина производила несанкционированный отбор газа. Тарифы за транзит газа стали камнем преткновения для России и Украины, хотя они были установлены в заключенных между сторонами соглашениях. Данная проблема с транзитными сборами часто становилась трудно разрешимой, поскольку затрагивала права собственности и контроля за транзитной сетью на Украине, а также оплату Украиной непогашенных счетов.

Прекращение подачи газа в 2006 и 2009 гг. показали, что политика силы преобладает над соблюдением заключенных долгосрочных договоров. Такие прекращения подачи газа осуществлялись в нарушение условий контрактов, создав при этом ситуацию, когда европейские страны испытывали неопределенность относительно будущих поставок энергоносителя, стратегически важного для их экономик. Эта ситуация стала причиной формирования трехсторонней системы мониторинга, объединившей Россию, Украину и ЕС. «Газпром» экспортирует газ преимущественно в рамках долгосрочных контрактов сроком до 25 лет на условии «take-or-pay»²⁸.

Договорная структура российских поставок газа происходит из голландской концепции долгосрочного договора об экспорте газа. Договорные условия, заложенные в ТСПП, также основаны на этой модели. По сути, это означает, что проблемы, возникающие в связи с ролью Украины, являющейся транзитным государством для российского газа, в определенной степени применимы к ситуации с Нигером, являющимся транзитной страной для нигерийского газа. Форма и содержание исходных долгосрочных договоров поставки могут измениться в ответ на реалии целевого рынка. Неспособность правительства Нигера адаптироваться под такие изменения, скорее всего, приведет к возникновению острых разногласий.

Нигеру может потребоваться оценить преимущества и недостатки модели использования государственных трубопроводов, с одной стороны, и модели соглашений об использовании международных трубопроводов, с другой стороны. Модель использования государственных трубопроводов основана на взаимосвязанности государственных трубопроводов. Каждый из этих трубопроводов эксплуатируется в соответствии с внутренним законодательством, применимым в той стране, в которой они эксплуатируются. Это означает, что транснациональный проект по транспортировке газа с масштабом проекта ТСПП нельзя рассматривать как односторонний проект, он включает в себя различных операторов и владельцев и эксплуатируется в соответствии с законодательствами различных государств. Для урегулирования межгосударственных споров Нигеру придется действовать с учетом договоров, заключенных между различными операторами и владельцами на различных участках, а также межправительственных соглашений.

Нигер и Украина приняли модель трубопровода как международного проекта, при которой весь проект существует в соответствии с нормами конкретного межправительственного соглашения. В соответствии с таким соглашением принимаются меры к защите от прекращения поставок газа, а также чрезмерного экономического бремени производителей и покупате-

28 «Газпром» на внешних рынках [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.gazpromquestions.ru/foreign-markets/>

лей посредством избыточного налогообложения и повышения транзитных сборов. При такой модели поддержка со стороны всех стран имеет огромное значение. В случае с Украиной видно, насколько разрушительным для всей системы может быть ухудшение отношений между странами-участницами. Нигер может столкнуться с подобной проблемой, если не будет взаимодействовать с Нигерией и Алжиром в устранении потенциальных источников перерывов в подаче газа, таких как терроризм, налогообложение, обслуживание трубопроводной сети ТСПП, транзитные сборы и внутреннее потребление газа, предназначенного для экспорта в европейские страны.

С момента возникновения проекта ТСПП возникло множество вопросов относительно экономической целесообразности инвестиций в свете неподтвержденных сведений о запасах природного газа в Нигерии и угрозы саботажа со стороны террористических групп, действующих в Нигерии, Нигере и Алжире. Каждая из этих стран сталкивается в различных проблемах в своей деятельности по реализации проекта. Включение этого проекта в список программ Нового партнерства во имя развития Африки на практике никак не упрощает процесс регулирования возникающих проблем.

Принятый в Нигерии Закон об инфраструктурной концессионной распорядительной комиссии дает основу государственно-частному партнерству, то есть определяет аспекты финансирования и участия заинтересованных сторон из частного и государственного секторов. Тем не менее, страна сталкивается с множеством проблем, таких как сложности со вступлением в долгосрочные договоры для успешной реализации проекта. Другими общими проблемами являются сомнения относительно экономической целесообразности, пробелы в правовом регулировании и проблемы с обеспечением безопасности из-за террористической угрозы, которую представляет экстремистская группировка MEND.

Как уже было отмечено выше, Нигер будет играть роль транзитного государства подобно Украине в экспорте российского газа на европейский рынок. Как и Нигерия, Нигер сталкивается с непосредственной террористической угрозой, которую представляют повстанцы-туареги. Возникающая в результате их действий нестабильность проявляется в насилии против французских компаний со стороны местных этнических групп. Более того, обширная территория и низкий уровень экономического развития создают сложности для Нигера в установлении режима обеспечения безопасности, отвечающего масштабам проекта ТСПП. Помимо этого, общая политическая нестабильность порождает скептическое отношение к целесообразности использования трубопровода в Нигере.

Следует еще раз подчеркнуть, что Алжир является ключевым участником проекта благодаря его богатому опыту в транспортировке газа и близости страны ко всем трубопроводным сетям, связывающим Африку и Европу. Эта страна имеет также прочную правовую и политическую основу для

транспортировки газа. Богатый опыт в разведке, добыче газа и строительстве газопроводов будет востребован в ходе всего процесса реализации проекта ТСПП. Тем не менее Алжир также сталкивается с серьезной угрозой, которую представляет подразделение Аль-Каиды.

Для исключения ситуаций, подобных проблемам с транзитом через территорию Украины, необходимо провести серьезную проработку условий соглашений между всеми участниками. При заключении долгосрочных договоров поставки необходимо определить, какую модель использовать — международную модель соглашений об использовании трубопроводов или модель соглашений об использовании государственных трубопроводов. Правительство Нигера должно настаивать на заключении договора, который позволит ему преодолевать проблемы с транзитом в долгосрочной перспективе и гарантирует максимальные выгоды от проекта ТСПП.

Пристатейный библиографический список

1. Гудков А. В Европе запрещают дорогой газ // Коммерсант. — 2010. — № 52 (4352). — 26 марта.
2. Петрова Н. Газпром и молнии // Коммерсант-деньги. — 2012. — № 36 (893). — 10 сентября.
3. Abdalla, Muna. Understanding of the natural resource conflict dynamics: The case of Tuareg in North Africa and the Sahel // ISS Paper 194. — August 2009.
4. Auge B. Le Trans Saharan Gas Pipeline. Mirage ou réelle opportunité? // 2010, Ifri.
5. Bilgin, Mert. Scenarios on European energy security: Outcomes of natural gas strategy in 2020 // Futures. — 2011. — Vol. 43. — No. 10.
6. Darbouche H. Russian-Algerian cooperation and the «gas OPEC»: What's in the pipeline? // CEPS Policy Briefs. — 2007. — Vol. 112. — № 1.
7. Keenan J. Uranium Goes Critical in Niger: Tuareg Rebellions Threaten Sahelian Conflagration // Review of African Political Economy. — 2008. — Vol. 35. — № 117.
8. Odumugbo Ch. Natural gas utilisation in Nigeria: Challenges and opportunities // Journal of Natural Gas Science and Engineering. — 2010. — Vol. 2. — № 6.
9. Onyeukwu, Humphrey. Nigerian gas master plan and policy: Is it a constrained energy policy? — London: Routledge, 2009.
10. Reymond, Mathias. European key issues concerning natural gas: Dependence and vulnerability // Energy Policy. — 2007. — Vol. 35. — № 8.
11. Yousfi, Mohamed. Trans-Saharan Gas Pipeline Project (TSGP) — Road Map For Success. 18th World Petroleum Congress, 25–29 September, 2013 Johannesburg, South Africa.
12. Bertelsmann Stiftung Niger Country Report 2010 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.bti-project.org>

Кашаев Н. Х.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИННОВАЦИОННОГО ПОТЕНЦИАЛА РОССИЙСКИХ ПРЕДПРИЯТИЙ В УСЛОВИЯХ ВТО

В статье рассматриваются проблемы правовой защиты интеллектуальной собственности в рамках правил ВТО, что особенно актуально для формирования в РФ системы конкурентоспособных, экономически эффективных, инновационно-активных и социально ответственных предприятий, способных обеспечить устойчивый экономический рост и модернизацию экономики России. Особое внимание уделяется комплексному характеру правовой защиты инноваций в рамках правил ВТО, включающему многостороннюю и многоуровневую патентно-правовую охрану, что значительно сужает возможности потенциальных нарушителей.

Ключевые слова: инновационная экономика, интеллектуальная собственность, соглашение о защите прав интеллектуальной собственности в сфере торговли.

Kashaev N. H.

LEGAL ASPECTS OF IMPLEMENTING THE INNOVATIVE POTENTIAL OF RUSSIAN ENTERPRISES IN CONDITIONS OF WTO

The article considers the problems of legal protection of intellectual property under WTO rules being especially important for the formation in Russia of a system of competitive, cost-effective, innovative and socially responsible enterprises capable of sustainable economic growth and modernization of the Russian economy. Special attention is paid to the complex nature of the legal protection of innovation in the framework of WTO rules including multilateral and multilevel patent is a legal protection that significantly reduces the possibility of potential violators.

Keywords: innovative economy, intellectual property, Agreement on trade-related aspects of intellectual property rights.



Кашаев Н. Х.

Присоединение России к Всемирной торговой организации (ВТО) предопределило принятие Россией ряда обязательств при вступлении, среди которых следует выделить:

1. ГАТТ (Соглашение по тарифам и торговле) — требует от государств — членов ВТО последовательного сокращения торговых пошлин и тарифов до минимальных, а также отказа от государственной поддержки экспорта «сверх необходимого». В рамках присоединения к ВТО РФ согласилась на значительное ограничение импортных пошлин, касающихся более 700 товарных позиций. При этом Россия имеет право с 1 января 2015 г. инициировать переговоры по изменению своих таможенно-тарифных обязательств в ВТО. В настоящее время правительством РФ рассматривается вопрос об увеличении ставок ввозных пошлин по ряду позиций до уровня связывания в рамках ВТО. Прорабатывается и возможность снижения пошлин на отдельные виды сырья и комплектующих, необходимых для выпуска финальных образцов промышленной продукции.

2. ГАТС (Соглашение по торговле и услугам). Вступив в ВТО, Россия приняла на себя обязательства по 116 видам услуг из 155, предусмотренных классификацией ВТО. Это позволило России оговорить в сфере регулирования ГАТС минимальный набор особых условий. Помимо этого, согласно правилам ВТО, ее члены обязаны постепенно снимать все ограничения, которые они изначально установили для иностранных лиц и компаний в перечнях своих обязательств.

3. ТРИПС (Соглашение о защите прав интеллектуальной собственности в сфере торговли) требует выплат за использование государством — членом патентов других стран. Россия в этой части соглашения никаких своих особых условий не оговорила (в отличие от Китая, Индии, Бразилии, ЮАР и т. д.).

4. ТРИМС (Соглашение по инвестициям) запрещает выдвигать иностранным инвесторам особые условия приема инвестиций. В частности, Россия не имеет права требовать от международных корпораций использовать продукты, сырье и материалы, произведенные в стране, нанимать в качестве части работников население страны, а также выдвигать в качестве инвестиционного условия требования передачи технологий.

5. АоА (Соглашение по сельскому хозяйству). Данное соглашение запрещает странам — участницам ВТО оказывать

какие-либо меры господдержки производства и экспорта сельхозпродукции сверх согласованных в ходе переговоров о вступлении.

21 июля 2012 г. президент РФ В. В. Путин подписал Федеральный закон «О ратификации Протокола о присоединении РФ к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.». Этим протоколом оформляется членство РФ в ВТО. Данный ратификационный закон был принят Государственной Думой 10 июля 2012 г. и одобрен Советом Федерации 18 июля. Таким образом, протокол о присоединении РФ к ВТО вступил в силу, и Россия стала 156-м членом ВТО.

Членство России в ВТО в стратегическом плане дает мощный импульс для динамичного, инновационного развития российской экономики. Вместе с тем вступление РФ в ВТО — это новая реальность, рост конкуренции — серьезный вызов для российской экономики, для целого ряда ее отраслей.

Во-первых, принятый в цивилизованном мире инновационный путь экономического развития невозможен без приобщения к высоким технологиям. Их стандарты задает система ВТО, стимулируя, таким образом, не столько товарообмен, сколько технический прогресс.

Во-вторых, со вступлением в ВТО повышается инвестиционная привлекательность страны за счет введения в национальное законодательство общепринятых норм внешнеэкономического регулирования.

В-третьих, ВТО выступает в роли верховного арбитра в многочисленных международных хозяйственных спорах.

В-четвертых, ВТО защищает права на интеллектуальную собственность, в частности, регулирует острую для России проблему «утечки мозгов».

В-пятых, адаптация страны к нормам ВТО предполагает уступки ей со стороны международного сообщества — в виде удовлетворения ряда встречных требований по «чувствительным» позициям экспорта.

Однако экономисты оценивают потери бюджета России от вступления в ВТО на первом этапе в 250–300 млрд руб. в год и считают, что далее потери будут нарастать. В целом прогнозные накопленные потери ВВП РФ к 2020 г. составят до 3,5%,

потери промышленного производства — 20%, а спад в обрабатывающей промышленности — более 30%.

Инновационная форма организации экономики, в первую очередь, представляет собой коммерциализацию знания. Главной движущей силой инновационной экономики является не производство и потребление материальных благ, а создание и потребление нематериальных ценностей в виде объектов интеллектуальной собственности. На современном этапе развития экономики ценность и экономическая значимость материальных объектов и материальных благ определяется ценностью заключенной в них интеллектуальной собственности. Лучшие зарубежные фирмы имеют на балансе нематериальные активы (НМА), составляющие не менее 20–50% материальных активов. Включение интеллектуальной собственности в нематериальные активы способствует значительному росту капитализации предприятий и позволяет накапливать необходимые для обновления продукции, повышения ее качества финансовые средства в виде амортизаций.

Изобретения и открытия, их первичное практическое использование — результат инвестиций и НИОКР (Research & Development) отдельных компаний, а также экономической и промышленной политики государств. При этом внешняя торговля способствует распространению новых знаний, пониманий, технологий и продуктов по всем странам мира (в первую очередь, членом ВТО), причем промежуток времени от нового решения до его практического применения постоянно сокращается, что актуализирует роль принципа ответственности.

Внешнеэкономические и внешнеторговые связи между странами мира не только способствуют распространению новых знаний, пониманий, технологий и продуктов, но, что очень важно для прогресса, являются условием и движущей силой их создания, в то же время сокращая период появления новых научно-технических достижений¹.

В реальном секторе экономики сложные наукоёмкие решения и продукты возникают как результат интернационализации производства, интеграции научно-технических достижений, полученных совместными усилиями нескольких компаний или стран. В связи с этим инновационное развитие связано с обменом знаниями и технологиями².

Успешное функционирование мировой торговли в рамках правил ВТО требует соответствующего правового обеспечения, являющегося составной и необходимой частью маркетинговой политики и практики на мировом рынке. Комплексный характер правовой защиты новинок в рамках правил ВТО значительно сужает возможности потенциальных нарушителей. Комплексная правовая защита новых решений — это широкая многосторонняя и многоуровневая патентно-правовая охрана. При этом охраняемый патентом, авторскими или смежными правами продукт повышается в цене (15–20%) по сравнению с незащищенным аналогичным продуктом, одновременно это эффективное средство рекламного воздействия на потребителей. К тому же на мировом рынке продавец оригинального, запатентованного продукта может диктовать свои условия, получая максимальный коммерческий эффект, в течение довольно длительного периода времени.

Этот аспект особенно важно осознавать в связи с вхождением России в ВТО, в условиях, когда мировой рынок, его условия и цены на нем уже сформировались.

Комплексная защита прав на интеллектуальную собственность основывается на необходимости охраны не одного конкретного нового решения, а всей возможной совокупности подобных решений, близких к закреплённому патентом. Таким образом, это позволяет формировать кластер патентов (так

называемый «защитный зонтик»), ограничивающий, а в идеале и не позволяющий конкурентам работать либо в данной области бизнеса, либо на соответствующем идейно-технологическом уровне.

Не менее важное значение в условиях ВТО имеет и другой необходимый вариант комплексной защиты — это так называемое «патентное букетирование». В этом случае производится защита нового решения одновременно несколькими различными охраняемыми документами: патентами на изобретение, промышленный образец, полезную модель и т.п.³ Это, в частности, подразумевает проработку дизайна создаваемой продукции и соответствующую эстетическую подготовку творческой личности и творческого коллектива.

Однако у процесса патентования есть и обратная сторона: появляются компании, злоупотребляющие патентным правом — «патентные тролли», предпочитающие называть себя «патентными холдингами», «непроизводящими патентовладельцами» или «торговцами патентами» — во всех акцентируется внимание на отсутствии самостоятельной хозяйственной деятельности.

К основным стратегиям «троллей», можно отнести:

1) «зонтичные патенты» (англ. umbrella patent) — охватывают целую область техники, используя как можно более генерализованное описание для изобретения;

2) «подводные патенты» (англ. submarine patent) — остаются в тени до тех пор, пока известная и богатая компания не сможет их реализовать;

3) «бутылочные патенты» — патенты на общеизвестные предметы, авторство которых невозможно установить;

4) патенты на программное обеспечение (англ. software patent) — патенты, новизна которых заключается исключительно в математическом выражении;

5) встречный патентный иск (англ. patent counterclaim) — применяется, если нарушитель патента использует оборонительное патентование;

6) киберсквоттинг — регистрация доменных имен в интернете с целью перепродажи⁴.

В настоящее время на первый план ВТО вывело проблему защиты интеллектуальной собственности, быстрое расширение международного обмена наукоёмкими достижениями научно-технического прогресса. Поэтому в ходе Уругвайского раунда Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) в 1994 г. было принято Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) (англ. Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, сокращенно TRIPS) — международное соглашение, входящее в пакет документов о создании Всемирной торговой организации⁵. В Соглашении по ТРИПС впервые права интеллектуальной собственности были рассмотрены и увязаны с многосторонними торговыми правами в рамках единой международной торговой организации, что позволило установить минимальные стандарты, позволяющие признать и защитить основные объекты интеллектуальной собственности.

Важнейшей составляющей ТРИПС является обязательство создать национальные механизмы по охране прав интеллектуальной собственности. С этой целью участники ТРИПС должны создать соответствующее национальное законодательство⁶.

1 Дюмулен И. И. Международная торговля. Экономика, политика, практика. — М.: ВАВТ, 2010 — С. 199.

2 Цит. Дюмулен И. И. Международная торговля. Экономика, политика, практика. — М.: ВАВТ, 2010 — С. 208.

3 Карпухина С. И. Защита интеллектуальной собственности и патентование. — М.: Центр экономики и маркетинга, 2002 — С. 157.

4 Кашаев Н. Х., Ахметов А. А. Влияние патентных троллей на экономическое развитие // Экономика и управление: научно-практический журнал. — 2010. — № 6 (98). — С. 75–76.

5 Сайт Всемирной Торговой Организации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips_01_e.htm (дата посещения: 15.11.2014 г.).

6 Дюмулен И. И. Всемирная торговая организация. Экономика, политика, право. — М.: ВАВТ, 2012. — С. 270.

В числе категорий интеллектуальной собственности в рамках ТРИПС выделяются: авторские и смежные права; товарные знаки; географические указания; промышленные образцы; патенты; охрана закрытой информации и т. п.

Цели ТРИПС:

1. Создать свод правил по торговле и инвестициям в идеи и творческую деятельность, в которых оговаривается, как интеллектуальная собственность должна быть защищена в процессе осуществления торговых операций.

2. Охрана и обеспечение соблюдения прав интеллектуальной собственности должны содействовать техническому прогрессу и передаче и распространению технологии к взаимной выгоде производителей и пользователей технических знаний, способствуя социально-экономическому благосостоянию и достижению баланса прав и обязательств.

Принципы ТРИПС:

— принимать меры, необходимые для охраны здоровья населения и питания;

— содействовать общественным интересам в жизненно важных для социально-экономического и технического развития секторах;

— предотвращать злоупотребления правами интеллектуальной собственности со стороны владельцев прав или обращения к практике, которая необоснованно ограничивает торговлю или неблагоприятным образом влияет на международную передачу технологии.

Данные цели и принципы ТРИПС опираются на фундаментальные цели, принципы и правила, сформулированные в рамках ВТО.

Минимальный стандарт охраны интеллектуальной собственности, исходя из ТРИПС, базируется на:

а) действующих «базовых» международных договорах Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС):

- Парижская конвенция (1883 г.) по охране промышленной собственности;

— Бернская конвенция (1886 г.) об охране литературных и художественных произведений;

— Международная конвенция по защите исполнителей, производителей фонограмм и организаций телерадиовещания (Римская конвенция; 1961 г.);

— Договор об интеллектуальной собственности в отношении интегральных микросхем (США; 1989 г.);

б) положениях ТРИПС, конкретизирующих указанные выше международные договоры.

Актуальность разработки методологии и технологий получения «сильного», эффективного решения вытекает, в частности, из того факта, что продукты интеллектуальной собственности занимают всё большее место в объёме мировой торговли и в структуре капитализации компаний. В 2011 г. в мире было зарегистрировано рекордное количество изобретений и поданных заявок на патенты — 181 900, что составляет рост на 30% по сравнению с 2010 г.; 82% (около 145 000) изобретений и заявок на патенты приходится на Китай, Японию и США, в то время как число российских заявок на международном рынке

патентов впервые за последние годы хоть и выросло на 30%, но их количество за тот же 2011 г. составило меньше 1 000. В настоящее время РФ имеет около 12 000 мировых патентов, в то же время у порядка 8 000 патентов в ближайшие два года заканчивается срок правовой охраны, и у нашей страны останется только 4 000 мировых патентов. Следует также учитывать, что интеллектуальная собственность в нашей стране создаётся в основном за счет бюджетных средств — 70%. В то время как в передовых наиболее развитых странах мы имеем противоположную картину: только 30% инноваций финансируется государством, а частными корпорациями — 70%⁷.

Таким образом, возникает важная и первоочередная задача по формированию условий возвращения РФ на передовые позиции по объёму и качеству создания интеллектуальных инновационных продуктов. Одновременно необходимо претворить в жизнь педагогическую систему подготовки кадров, обладающих знанием, пониманием, умением и инструментарием (т. е. обладающих соответствующей компетентностью) получения «сильного», эффективного решения с высоким уровнем новизны (патентоспособности), надёжности и ответственности за фактические результаты.

Формирование в РФ системы конкурентоспособных, экономически эффективных, инновационно-активных и социально ответственных предприятий, способных обеспечить устойчивый экономический рост в условиях функционирования в ВТО, возможно за счет квот НИОКР на предприятиях.

Пристатейный библиографический список

1. Дюмулен И. И. Международная торговля. Экономика, политика, практика. — М.: ВАВТ, 2010.
 2. Дюмулен И. И. Всемирная торговая организация. Экономика, политика, право. — М.: ВАВТ, 2012.
 3. Карпухина С. И. Защита интеллектуальной собственности и патентование. — М.: Центр экономики и маркетинга, 2002.
 4. Кашаев Н. Х., Ахметов А. А. Влияние патентных троллей на экономическое развитие // Экономика и управление: научно-практический журнал. — 2010. — № 6 (98).
 5. Крымова С. Авторы в авторитете // Поиск. — 2012. — № 18 (1196). — 4 мая.
 6. Приложение 1С к Соглашению об утверждении ВТО: Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.wto.ru/documents.asp?f=sogl&t=13> (дата посещения: 15.11.2014 г.).
 7. Сайт Всемирной Торговой Организации [Электронный ресурс]. — Режим доступа:
 8. Сайт Всемирной Торговой Организации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips_01_e.htm (дата посещения: 15.11.2014 г.).
- ⁷ Крымова С. Авторы в авторитете // Поиск. — 2012. — № 18 (1196). — 4 мая. — С. 13.

Тажин А. О.

СУБЪЕКТ ПРАВА И СУБЪЕКТ ПРАВООТНОШЕНИЙ: ПРОБЛЕМА СООТНОШЕНИЯ ПОНЯТИЙ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

В данной статье рассматривается проблема соотношения понятий «субъект права» и «субъект правоотношений». Автор, исследовав научные взгляды по данной проблеме в юридической науке СССР и стран СНГ (России и Казахстана) указывает, что имеются две основные точки зрения по данному вопросу: о полной тождественности терминов «субъект права» и «субъект правоотношений»; о нетождественности указанных понятий. Автор приходит к выводу о том, что вторая точка зрения более обоснованна и понятия «субъект права» и «субъект правоотношений» соотносятся между собой как общее (субъект права) и частное (субъект правоотношений).

Ключевые слова: теория права, субъект права, субъект правоотношений, синонимичность, СССР, Российская Федерация, Республика Казахстан.



Тажин А. О.

Tazhin A. O.

LEGAL ENTITY AND SUBJECT OF LEGAL RELATIONSHIPS: PROBLEM OF THE CONCEPTS CORRELATION IN THE LEGAL SCIENCE OF THE RUSSIAN FEDERATION AND REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

In this article the problem of the correlation between concepts «legal entity» and «subject of legal relationships» is considered. The author, having studied scientific views on this problem in jurisprudence of the USSR and the CIS countries (Russia and Kazakhstan) specifies that there are two main points of view on the matter: about full identity of the terms «legal entity» and «subject of legal relationship»; about non-identity of the mentioned concepts. The author comes to conclusion that the second point of view is more reasonable and the concepts «legal entity» and «subject of legal relationships» correlate with each other as the general (legal entity) and individual notion (the subject of legal relationship).

Key words: theory of law, legal entity, subject of legal relationships, synonymity, the USSR, the Russian Federation, the Republic of Kazakhstan.

Понятие «субъект права» является одним из стержневых явлений — *правовых конструкций* (курсив автора) — понятий как общей теории права, так и любой из его отраслей. Однако в этой, казалось бы, давно исследованной области до настоящего времени имеют место различные точки зрения на данное понятие. В связи с этим вполне логичным представляется высказывание С. И. Архипова (автора наиболее значительного теоретического исследования в этой области) о том, что «в правоведении еще не сформировалась общая теория субъекта права»¹.

В современной юридической литературе понятие субъекта права порой отождествляется с понятием субъекта правоотношений. Данный подход основывается на традиции как до-революционной, так и советского периода, а также частично постсоветской. Это касается не только России, но других стран бывшего СССР, том числе и Казахстана. Приведем ниже несколько примеров отождествления вышеуказанных понятий. Так, В. В. Лазарев и С. В. Липень пишут о том, что «субъект правоотношений — это индивиды или организации, которые на основании норм права могут быть участниками правоотношений, носителями субъективных прав и обязанностей»². Н. И. Матузов считает, что правосубъектность «отражает как способность иметь права, так и способность лично осуществлять их. Каких-либо других существенных качеств она не содержит... правовой статус (положение) личности в обществе предполагает наличие у нее и правоспособности, и дееспособности, и состояния гражданства, и особых отношений с государством, и необходимых связей с другими гражданами и т.д. Признание личности субъектом действующего в стране права

или, что одно и то же, признание ее правосубъектной — это лишь один из наиболее общих способов юридического закрепления ее свободы, ее статуса в обществе»³. Подобный подход коренится в наследии советской школы права. Так еще в 1958 г. С. Ф. Кечекьян в своем исследовании указывал, что достаточно одного термина «субъект права» для обозначения как лица, способного стать носителем прав и обязанностей, так и лица уже участвующего в правоотношении»⁴. М. Н. Марченко в своей работе «Проблемы теории государства и права» пишет, что: «В современной юридической литературе понятие „субъект права“ чаще всего используется в качестве синонима терминов „субъект“ или „участник правоотношений“»⁵. Аналогичной позиции придерживается В. С. Нерсесянц, дающий следующее определение: «Субъекты (участники) правоотношений — это субъекты права, обладающие предусмотренными реализуемой нормой права правоспособностью, дееспособностью и деликтоспособностью»⁶.

Подобные представления имеются в юридической науке Казахстана. Так, А. У. Бейсенова указывает, что «субъектами правоотношений являются обладающие правоспособностью и дееспособностью физические и юридические лица, которые в соответствии с нормами права могут быть участниками правоотношений»⁷. По мнению А. С. Ибраева, «субъекты правоотношений — это участники или стороны правоотно-

1 Архипов С. И. Субъект права: теоретическое исследование. — СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2004.

2 Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права. Учебник для вузов. — М.: «Спарк», 1998. — С. 293.

3 Матузов Н. И. Теория государства и права. — М., 2001. — С. 33.

4 Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. — М., 1958. — С. 84.

5 Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права. — М., 2006. — С. 645.

6 Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. — М., 2001. — С. 509

7 Теория государства и права: Учебник/Под редакцией А. У. Бейсеновой. — Алматы: Атамұра, 2006. — С. 28.

шений, обладающие правоспособностью»⁸. Н. А. Биекенова полагает, что «субъекты права — это участники правоотношений (люди, общественные объединения), обладающие соответствующими субъективными правами и юридическими обязанностями»⁹.

Точка зрения о синонимичности понятий «субъект права» и «субъект правоотношений» широко распространена. Однако мы полностью согласны с мнением Е. В. Жильниковой, которая считает, что такое понимание правосубъектности является спорным и по поводу него можно продолжать вести дискуссию¹⁰.

Как правило, сторонники отождествления вышеуказанных понятий аргументируют свою точку зрения тем, что «невозможно быть субъектом права, не будучи субъектом правоотношений, и наоборот»¹¹. Однако стоит обратиться к реальной практике правового регулирования, как мы убедимся, что все обстоит отнюдь не так однозначно. Бесспорно, что лицо, законным образом приобретшее право собственности на недвижимое имущество путем, например, сделки купли — продажи, имеет право владения, пользования и распоряжения данным имуществом. Однако при наличии к нему гражданского иска, например, по поводу законности указанной сделки с целью признать ее недействительной по заявлению лиц, участвующих в деле, судья или суд может принять меры по обеспечению иска. Обеспечение иска допускается во всяком положении дела, если непринятие мер по обеспечению иска может затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда (ст. 139 ГПК РФ¹²). Согласно п. 1 ст. 140 ГПК РФ в качестве меры по обеспечению иска может быть применен судебный арест на имущество, принадлежащее ответчику и находящееся у него или других лиц¹³. Однако очевидно, что, при сохранении за ответчиком-собственником права собственности на спорное имущество, он тем не менее, не может участвовать в правоотношениях, связанных с распоряжением имуществом. Так, например, он, не может продать его, хотя до вступления в законную силу решения суда по иску право собственности за ним на указанное имущество сохраняется. Зеркальным отражением этой же ситуации будет являться позиция истца, который, не обладая до удовлетворения судом своих исковых требований правом собственности на спорное имущество, тем не менее вступает в процессуальные правоотношения, связанные с ним, предъявляя иск, прося суд (подав заявления в рамках ст. 139 ГПК РФ) принять меры по обеспечению иска. Таким образом, в данном случае истец является субъектом процессуальных правоотношений, связанных с оспариванием права собственности на спорное имущество и через них может оказывать влияние на сделки, производимые с ним, добиваясь, например, запрета на их совершение путем подачи заявления в суд, хотя до удовлетворения своих исковых требований после вступления решения суда в законную силу он не является собственником и не обладает правом собственности на спорное имущество.

Мы согласны с позицией И. В. Разуваева, которого поддерживает Е. В. Жильникова¹⁴, что «самый существенный теоретический изъян, вытекающий из уподобления категорий „субъекта права“ и „субъекта правоотношений“, состоит в том, что в этом случае вольно или невольно возникает представление, что именно юридические отношения являются первичными, что именно они конституируют лицо как субъект права, тогда как в действительности дело обстоит противоположным образом: именно субъекты права первичны, так как не будь их, не существовало бы и правоотношений»¹⁵. Добавим, что, на наш взгляд, это вызвано излишним увлечением позитивистским подходом к пониманию сущности права, при котором, как мы уже указывали, фигура субъекта как творца права и причины, его порождающей, отодвигается на задний план, и получается, что субъект права становится вторичным понятием по отношению к праву.

Однако отметим, что уже в советский период появилось мнение о неправомерности отождествления понятий «субъект права» и «субъект правоотношений», так, известный ученый — административист Г. И. Петров писал об этом применительно к науке административного права в 1951 г.¹⁶ В науке теории права на это еще в 1974 г. указывала Р. О. Халфина, писавшая, что «представляется целесообразным выделение более узкого понятия, чем субъект права, — понятия участника правоотношения, которое дает возможность охарактеризовать определенную сторону реального бытия субъекта права — его участие в конкретных общественных отношениях»¹⁷.

Из науки теории права отождествление понятий «субъект права» и «субъект правоотношений» шагнуло в отраслевые юридические науки. Так, Л. М. Володина пишет, что «любой субъект уголовно-процессуального права, независимо от его процессуального положения, в конкретном правоотношении выступает как участник правоотношения, как участник уголовно-процессуальной деятельности, иначе говоря, — участник процесса»¹⁸. Таким образом, по мнению автора, понятия «субъект уголовного процесса» и «субъект уголовно-процессуальных отношений» тождественны. В науке трудового права В. Н. Толкунова считает, что субъекты трудового права представляют собой участников трудовых и иных непосредственно с ними связанных отношений. Далее она же указывает, что субъекты трудового права являются сторонами правоотношений¹⁹. Таким образом, мы видим, что в отраслевых юридических науках также порой имеет место вышеуказанное отождествление понятий «субъект права» и «субъект правоотношений».

Однако, по нашему мнению, вывод о синонимичности указанных понятий не вполне корректен, поскольку субъект правоотношений, в отличие от субъекта права, всегда конкретен, а сам по себе субъект права может длительное время не вступать ни с кем в правоотношения. В тех же отраслевых юридических науках имеет место мнение о недопустимости отождествления указанных дефиниций. Так, еще в 1958 г. Ц. А. Ямпольская отметила, что субъектами права являются

8 Ибраева А. С. Теория государства и права: Учебное пособие. 2-е изд. С доп. и изм. — Алматы: Жеті жарғы, 2006. — С.109.

9 Биекенов Н. А., Исаева С. Н., Адрисова Ш. Н. Теория государства и права в вопросах и ответах/Отв. ред. Н. А. Биекенов. — Караганды, 2004. — С. 173.

10 Жильникова Е. В. Проблемы разграничения понятий «субъект права» и «субъект правоотношений» // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. — Тамбов: Грамота. — 2011. — № 7 (13): в 3-х ч. Ч. II. — С. 75.

11 Поляков А. В. Общая теория права. — СПб, 2003. — С.738.

12 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации. от 14.11.2002 № 138-ФЗ (принят ГД ФС РФ 23.10.2002). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/popular/gprkf/8_15.html#p1196. (дата посещения: 30.10.2014 г.).

13 Там же.

14 Жильникова Е. В. Проблемы разграничения понятий «субъект права» и «субъект правоотношений» // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. — Тамбов: Грамота. — 2011. — № 7 (13): в 3-х ч. Ч. II. — С.75.

15 Разуваев И. В. Теоретические вопросы общего учения о субъектах права // Юридическая мысль. — 2007. — № 3. — С. 57.

16 Петров Г. И. Советские административно — правовые отношения // Ученые записки Ленинградского юридического института им. М. И. Калинина. — 1951. — Вып. 6. — С. 44-45.

17 Халфина Р. О. Общее учение о правоотношениях. — М., 1974. — С. 116.

18 Володина Л. М. Механизм обеспечения прав личности в российском уголовном процессе. Автореф.дисс... докт. юр. наук. — Екатеринбург, 1999. — С. 29.

19 Толкунова В. Н. Трудовое право. — М., 2006. — С.43.

носители прав и обязанностей, участвующие в правоотношении или могущие в нем участвовать, то есть могущие стать участниками правоотношений. Таким образом, она сделала вывод о том, что субъект права может быть участником правоотношения (административного), а может и не участвовать в них²⁰.

В целом, мы можем согласиться с выводом А. Ю. Якимова, который, обобщив различные точки зрения относительно статуса субъекта права, пишет о том, что в российской юридической науке превалирует точка зрения, что понятие «субъект права» нужно трактовать следующим образом: это реальный (а не абстрактный) носитель субъективного права (равно и обязанности)²¹.

Резюмируя вышеизложенное, мы делаем вывод о том, что при всей схожести категорий «субъект права» и «субъект правоотношения» нельзя говорить об их полной тождественности. Первая из дефиниций является более широкой, нежели вторая, и включает ее в свой состав, то есть субъект права и субъект правоотношений соотносятся между собой как философские категории общее и частное.

В связи с этим мы считаем вполне обоснованным высказывание А. В. Слепнева, который указывает, что субъект правоотношения представляет собой тот же субъект права, но уже ставший участником реального, а не потенциального правоотношения, то есть «деятельно реализующий только часть из целого ряда своих прав и обязанностей, которыми он, будучи субъектом права, потенциально обладает»²².

Субъект права и субъект правоотношений, кроме того, что являются примером общего и частного в праве, представляют собой два состояния права: право в статике и право в динамике. Являясь динамической категорией, субъект правоотношений реализует имеющиеся у субъекта права и обязанности. Однако он реализует и пользуется отнюдь не всеми из принадлежащих ему прав, а лишь теми, которые ему необходимы в конкретном правоотношении. Иллюстрируя данный вывод, укажем, что, в частности, в гражданско-процессуальных правоотношениях, стороны имеют весьма широкий набор прав. Так, например, истец в ГПК РФ обладая широким перечнем прав, в которые согласно ст. 35 входит право: «...знакомиться с материалами дела, делать выписки из них, снимать копии, заявлять отводы, представлять доказательства и участвовать в их исследовании, задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, свидетелям, экспертам и специалистам; заявлять ходатайства, в том числе об истребовании доказательств; давать объяснения суду в устной и письменной форме; приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам, возражать относительно ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле; обжаловать судебные постановления и использовать предоставленные законодательством о гражданском судопроизводстве другие процессуальные права...»²³, может пользоваться не всеми ими, а лишь теми, которые он считает необходимыми в данном судебном разбирательстве. В частности, например, может не заявлять ходатайства об отводе, не воспользовавшись правом, гарантированным ему ст. 19 ГПК РФ²⁴, бесспорно принадлежащим ему. Мы уже писали о том, что С. С. Алексеев указывает, что субъект права обладает двумя признаками: социальным и юридическим, последний вклю-

чает в себя признание правовыми нормами у субъекта права способности быть носителем прав и обязанностей, участвовать в правоотношениях²⁵, то есть С. С. Алексеев отмечает возможность участия субъекта права в правоотношениях, то есть допускает, что возможно и его неучастие в них. Сходные представления имеются в науке теории права других стран бывшего СССР. Так например, Д. А. Булгакова высказывает точку зрения о том, что «субъекты правоотношений — это участники правовых отношений, обладающие соответствующими субъективными правами и юридическими обязанностями. Субъекты правоотношения — это субъект права, который использует свою правоспособность»²⁶. Вышеуказанная точка зрения о соотношении понятий субъекта права и субъекта правоотношений как общего и отдельного в советский период была высказана В. Я. Бойцовым, для которого субъект права представлял возможное, а субъект правоотношений — действительное²⁷.

Таким образом, в данной концепции два указанных понятия являются отражением двух разных состояний единой сущности — правосубъектности. Мы считаем в целом указанный подход верным, за исключением одного аспекта. Правосубъектность, по нашему мнению, может быть реализована субъектом не только исключительно в правоотношениях, но и в отдельных случаях минуя их. Например, при возложении на субъектов права юридических обязанностей воздерживаться от совершения определенных (нормативно закрепленных) противоправных деяний, обязанности реализуются путем несовершения указанных действий, хотя при этом субъект права не вступает ни в уголовно-правовые, ни в административно-правовые отношения. Это приводит нас к выводу о том, что не только лишь в правоотношениях реализуется правосубъектность субъектов права. Участвуя в правоотношениях, субъекты права вступают в конкретные юридические связи с другими субъектами права, не имевшиеся у них до этого.

В результате исследования проблемы соотношения понятий «субъект права» и «субъект правоотношений» мы приходим к следующим выводам:

- оба указанных понятия используются в юридической литературе для обозначения участников правоотношений;
- еще в советский период появилась тенденция к отождествлению указанных понятий в науке теории права и отраслевых юридических науках;
- в 50-х годах XX в. часть ученых указали на неправомерность полного отождествления указанных понятий. При подобном понимании субъект права представляет собой лишь потенциального участника правоотношений, в которые он может и не вступать, находящегося в статическом состоянии, тогда как субъект правоотношения — это субъект права в динамике, непосредственно реализующий имеющиеся у него, закрепленные нормативно права;
- правосубъектность может быть реализована субъектом права не только в правоотношениях, но и минуя последние;
- понятия «субъект права» и «субъект правоотношений» соотносятся между собой как общее (субъект права) и частное (субъект правоотношений).

Резюмируя наши выводы, укажем, что в целом учение о субъекте права в правовой науке России и других стран СНГ, конкретно Казахстана, развивалось в русле теоретических выводов советского периода. В наследство от него современной правовой науке достались положения, выработанные в эпоху других ценностей и иного правопонимания, обусловленных идеологией советского периода. В общем, характерные черты учения о субъекте права, выработанные в советский период,

20 Ямпольская Ц. А. Субъекты советского административного права: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. — М., 1958. — С. 10.

21 Якимов А. Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы) // Государство и право. — 2003. — № 4. — С. 5.

22 Слепнев А. В. Соотношение субъекта права и субъекта правоотношения // История государства и права. — 2007. — № 24. — С. 38.

23 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации. от 14.11.2002 N 138-ФЗ (принят ГД ФС РФ 23.10.2002). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/popular/gprkf/8_15.html#p1196. (дата посещения: 30.10.2014 г.).

24 Там же.

25 Алексеев С. С. Общая теория права. Т. 2. — М., 1982. — С.138–139.

26 Булгакова Д. А. Теория государства и права (учебно-практическое пособие). — Алматы: Данекер, 2001. — С. 59.

27 Бойцов В. Я. Система субъектов советского государственного права. — Уфа, 1972. — С. 10.

можно свести к следующим. Во-первых, в соответствии с идеологическими установками той эпохи субъектам права отводилась лишь инструментальная роль. На современном этапе развития общества, характеризующемся усложнением общественных отношений и системы субъектов права, указанный взгляд на них уступает место признанию и негосударственных субъектов права, как индивидуальных, так и коллективных, равноправными партнерами, с которыми государство сотрудничает для достижения общих социально значимых целей. Во-вторых, представления о субъекте права, имеющиеся в общей теории права, имеют отпечаток цивилистического подхода к их пониманию. К сожалению, не всегда эти представления прошли должное переосмысление в рамках общетеоретических представлений. В-третьих, в правовой науке России и Казахстана имеет место тенденция к излишней натурализации субъекта права в ущерб пониманию его как, прежде всего, идеального образования, некоей фикции. Правовой статус того или иного субъекта права, таким образом, замещает в представлении юристов саму дефиницию, что не вполне соответствует, на наш взгляд, пониманию права как некоего идеального образования. В-четвертых, до настоящего времени имеют место попытки некоторых авторов отождествления, то есть признания синонимичности понятий «субъект права» и «субъект правоотношений». В-пятых, среди субъектов права: индивидуальных и коллективных, в последней группе существенно возросло, как мы уже указали во введении к нашему исследованию, значение негосударственных коллективных субъектов права, таких как политические партии, общественные и религиозные объединения. Это обусловлено закономерными процессами изменения общества в странах постсоветского пространства. Построение гражданского общества немыслимо без полноценного функционирования его институтов. Под гражданским обществом нами понимается общество негосударственного типа, то есть общество с развитыми отношениями (экономическими, политическими, правовыми, культурными) между его членами — людьми, независимое от государства, но взаимодействующее с ним. Его институтами являются право, религия, экономика и т.д.

Пристатейный библиографический список

1. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации. от 14.11.2002 № 138-ФЗ (принят ГД ФС РФ 23.10.2002). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/popular/gpkrf/8_15.html#p1196. (дата посещения: 30.10.2014 г.).
2. Алексеев С. С. Общая теория права. Т. 2. — М., 1982. — С. 138–139.
3. Архипов С. И. Субъект права: теоретическое исследование. — СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2004.
4. Биекенов Н. А., Исаева С. Н., Адрисова Ш. Н. Теория государства и права в вопросах и ответах/Отв. ред. Н. А. Биекенов. — Караганды, 2004. — С. 173.
5. Бойцов В. Я. Система субъектов советского государственного права. — Уфа, 1972. — С. 10.
6. Булгакова Д. А. Теория государства и права (учебно-практическое пособие). — Алматы: Данекер, 2001. — С. 59.
7. Володина Л. М. Механизм обеспечения прав личности в российском уголовном процессе. Автореф. дисс... докт. юр. наук. — Екатеринбург, 1999. — С. 29.
8. Жильникова Е. В. Проблемы разграничения понятий «субъект права» и «субъект правоотношений» // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота. — 2011. — № 7 (13): в 3-х ч. Ч. II. — С. 75.
9. Ибраева А. С. Теория государства и права: Учебное пособие. 2-е изд. С доп. и изм. — Алматы: Жеті жарғы, 2006. — С. 109.
10. Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. — М., 1958. — С. 84.
11. Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права. Учебник для вузов. — М.: «Спарк», 1998. — С. 293.
12. Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права. — М., 2006. — С. 645.
13. Матузов Н. И. Теория государства и права. — М., 2001. — С. 33.
14. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. — М., 2001. — С. 509.
15. Петров Г. И. Советские административно — правовые отношения // Ученые записки Ленинградского юридического института им. М. И. Калинина. — 1951. — Вып. 6. — С. 44–45.
16. Поляков А. В. Общая теория права. — СПб, 2003. — С. 738.
17. Разуваев И. В. Теоретические вопросы общего учения о субъектах права // Юридическая мысль. — 2007. — № 3. — С. 57.
18. Слепнев А. В. Соотношение субъекта права и субъекта правоотношения // История государства и права. — 2007. — № 24. — С. 38.
19. Теория государства и права: Учебник / Под редакцией А. У. Бейсеновой. — Алматы: Атамұра, 2006. — С. 28.
20. Толкунова В. Н. Трудовое право. — М., 2006. — С. 43.
21. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношениях. — М., 1974. — С. 116.
22. Якимов А. Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы) // Государство и право. — 2003. — № 4. — С. 5.
23. Ямпольская Ц. А. Субъекты советского административного права: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. — М., 1958. — С. 10.

Хусаинова М. В.

ОБЩИЕ ЗАКОНОМЕРНОСТИ РАЗВИТИЯ СУДЕБНОГО ТОЛКОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ ГЕРМАНИИ

В настоящей статье исследуются общие закономерности развития судебного толкования в России в период с 1990 г. (принятие Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12.06.1990) по настоящее время, анализируется проявление стадийности в развитии судебного толкования с момента закрепления основ конституционного строя современной Германии. В отечественной науке вопросы общих закономерностей развития судебного толкования менее исследованы, чем в зарубежной, скорее всего в связи с тем, что идея признания судебного прецедента источником права более характерна для европейских стран романо-германской правовой семьи и стала восприниматься в России относительно недавно. Несмотря на возрастание значимости интерпретационной деятельности судов Германии в современных условиях, судебные акты не изменяют своего значения как актов толкования, решение суда является юридическим фактом, а не судебным прецедентом. Такой подход является длительным, неизменным и неизменяемым в законодательстве Германии.

Ключевые слова: судебное толкование, судебная практика, источник права, закон, решение суда, интерпретационная деятельность судов, метод, стадийность, повторяемость, вариантность, преемственность.

Khusainova M. V.

GENERAL LAWS OF DEVELOPMENT OF JUDICIAL INTERPRETATION IN RUSSIA AND THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

In this article the general laws of development of judicial interpretation in Russia in the period from 1990 (the adoption of the Declaration of State Sovereignty of the RSFSR of 12.06.1990) to the present has been researched, stadiality in the development of judicial interpretation since the consolidation of the constitutional system of modern Germany has been analyzed. Questions of the general laws of development of judicial interpretation are less studied in domestic than in the foreign science, probably due to the fact that the idea of recognition of judicial precedent source of law is more typical for European countries and Roman-Germanic legal family and has perceived in Russia recently. Despite the growing importance of the interpretative activity of the courts of Germany in the present conditions, the judicial acts do not change their values as acts of interpretation, the decision of the court is a legal fact and not a legal precedent. This approach is long, unchanging and immutable in German law.

Keywords: judicial interpretation, judicial practice, the source of law, the law, the court's decision, interpretive activity of the courts, method, recessional, repeatability, variance, continuity.

Выявление общих закономерностей развития играет огромную роль в исследовании любого правового явления, и это неоднократно подчеркивалось в юридической литературе. В настоящее время выработан ряд подходов к пониманию общих закономерностей, которые используются, в том числе, в правовых исследованиях.

Г. Хакеном разработана теория, объясняющая общие закономерности развития открытых саморазвивающихся органических систем, к каковым можно отнести правовую деятельность, с помощью синергетики¹.

Для исторической школы права характерен подход, нацеленный на поиск и установление внутренних закономерностей развития правовой формы².

Мы разделяем подход А. И. Косарева, который является сторонником изучения ценностного содержания развития права, поступательного характера движения, прогресса в истории права, в которых выделяется совершенствование юридической формы общественных отношений, способствующей развитию личности, достижению общечеловеческих ценностей³. Он выде-

ляет и анализирует такие закономерности, как стадийность, повторяемость, вариантность и преемственность.

Под стадийностью А. И. Косарев понимает движение по этапам или стадиям — раннее, зрелое, позднее состояния (формы) права⁴. А. М. Селезнев считает, что стадийность отражает равномерность, поступательность и цикличность в развитии⁵.

Рассматривая стадийность развития судебного толкования, предлагаем выделить три этапа, первый из которых обозначим как этап формирования конституционно-правовой основы судебного толкования.

В Декларации о государственном суверенитете РФ получили закрепление принципы разделения властей (ст. 13) и верховенства закона (ст. 5). Дальнейшее развитие они получили в Конституции РФ 1993 г. (статьи 4, 10). С одной стороны, это стало общей установкой в правоприменительной практике судов, с другой — вызвало множество вопросов о статусе разъяснений высших судов. Высшие суды были наделены интерпретационными полномочиями.

Интерпретационные полномочия ВАС РФ были сформулированы в ФКЗ об арбитражных судах, принятом 24.04.1995 г., аналогичным образом — «изучает и обобщает практику применения арбитражными судами законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, дает разъяс-

1 Хакен Г. Синергетика. Иерархии неустойчивостей в самоорганизующихся системах и устройствах. — М., 1985. — С. 19–39.

2 Третьяков С. В. К проблеме использования исторической аргументации в цивилистической догматике // Вступит. статья к: Неволин К. А. История российских гражданских законов. — М., 2005. — Ч. 1: Введение и книга первая о союзах семейственных. — С. 24.

3 Косарев А. И. О закономерностях развития в истории государства и права, 2007. — С. 10–15; Поступательное движение в истории до-социалистических типов права: Дис. докт. юрид. наук. — М., 1998.

4 Косарев А. И. Указ. соч. — С. 12.

5 Селезнев А. М. Проблемы стадийности всемирно-исторического процесса // Вестник МГУ. — Сер. 7. Философия. — 2003. — № 6. — С. 27.



Хусаинова М. В.

яснения по вопросам судебной практики» (ст. 10 ФКЗ об арбитражных судах в РФ).

В качестве второго этапа развития судебного толкования в России предлагается рассматривать этап выявления содержания и пределов судебного толкования. На этом этапе центральная роль была отведена не законодателю, а КС РФ. Этот факт не может оцениваться однозначно в связи с тем, что КС РФ сам является субъектом судебного толкования, а вопросы определения содержания и пределов судебного толкования непосредственным образом связаны с осуществлением полномочий высших судов, которые определяются федеральным конституционным законом.

Прежде всего, такая конкретизация коснулась самого КС РФ. В Определении от 16.06.1995 г. № 67-О⁶ КС РФ подчеркнул, что он не может подменять законодателя и создавать правовые нормы: «Предопределение Конституционным Судом регулирования поставленных в обращении вопросов было бы нарушением основополагающего принципа осуществления государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции), привело бы к созданию Конституционным Судом новых правовых норм либо стало бы проявлением им законодательной инициативы в нарушение ст. 104 (часть 1) Конституции».

Отсутствие в ФКЗ о КС РФ конкретных норм, определяющий статус правовых позиций КС РФ, сформулированных им в постановлениях и определениях, вызывало вопрос о том, является ли толкование, данное КС РФ, окончательным, либо оно ограничивается лишь признанием нормы конституционной, а дальнейшее определение содержания этой нормы осуществляет суд, применяющий ее в конкретной деле. Ответ на вопрос дал сам КС РФ в Определении от 11.11.2008 № 556-О-Р⁷. Он указал, что основной особенностью, определяющей значимость судебного толкования, осуществляемого КС РФ, является то, что оно представляет собой конституционное истолкование, то есть толкование, основанное на верховенстве Основного закона.

Настоящий, третий этап в развитии судебного толкования мы предлагаем обозначить как этап конкретизации содержания и пределов судебного толкования. Для этого этапа характерным должно и может быть уточнение конституционно-правовых норм, регулирующих интерпретационную деятельность судов, с целью установления содержания и пределов судебного толкования.

Примером этого стали принятие Федерального конституционного закона от 05.02.2014 № 4-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон „О судебной системе Российской Федерации“»⁸ и Федерального конституционного закона от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»⁹. Полагаем, одной из причин внесения таких изменений стало распространение популярной в юридическом сообществе дискуссии о возможности осуществления судами правотворчества при реализации полномочий по даче разъяснений.

В обозначенных выше этапах развития судебного толкования в России мы можем наблюдать повторяемость как закономерность развития правовых явлений. Применительно к развитию судебного толкования она проявляется в характерном для всех этапов приоритете конституционных принципов верховенства закона, разделения властей и самостоятельности каждой ветви власти, отсутствии правовых предпосылок для закрепления за судами правотворческих полномочий и признания актов судебного толкования источниками права. На каждом этапе развития четко прослеживается общая направленность правовых норм на признание за судами ин-

терпретационных полномочий и установление цели их реализации. Юридическими актами, издаваемыми судебными органами в процессе их правоприменительной и контрольной деятельности, могут быть только акты судебного толкования права, содержащие в себе официальное разъяснение смысла и содержания правовых норм в целях их наиболее правильного и единообразного применения¹⁰. В результате действия закона отрицания отрицания в российском праве наблюдается неприятие концепции законодательного закрепления участия судов в правотворчестве.

Вариантность, по мнению А. И. Косарева, проявляется в разнообразии правовых форм, в различии путей их поступательного движения и прохождения этапов развития¹¹.

Вариантность развития судебного толкования проявляется, на наш взгляд, в разнообразии правовых форм судебного толкования — во-первых, в применении различных методов судебного толкования, во-вторых, в содержании судебного толкования, осуществляемого судами различных юрисдикций.

Представляется, применение различных методов судебного толкования обусловлено, во-первых, постоянным усложнением рассматриваемых дел, требующим совершенствования сложившихся подходов к судебному толкованию; во-вторых, необходимостью обеспечить соответствие смысла и содержания применяемых норм, с большой вероятностью принятых за несколько лет до возникновения спора, к более актуальным отношениям.

Традиционными методами судебного толкования являются грамматическое, систематическое и логическое толкование. Единственной нормой, закрепляющей применение грамматического метода толкования, является ст. 431 ГК РФ, которая применяется при толковании судом договоров. Следуя основному смыслу данной нормы, можем определить, что при грамматическом толковании правовых норм суд ищет смысл закона в буквальном значении содержащихся в нем слов и выражений. Суть систематического толкования состоит в поиске системной согласованности с другими правовыми нормами. При логическом толковании исследуется логическое построение нормативного материала, и применяются логические инструменты.

Востребованным методом судебного толкования является объективно-телеологическое толкование, поскольку оно направлено на выявление наиболее справедливого и разумного смысла закона¹². В настоящее время данному методу отдается явное предпочтение по сравнению с экзегетическим толкованием, приближенным к букве закона и стремящимся уловить истинную волю законодателя.

Функциональное толкование предполагает, что суд исходит из условий, в которых норма права функционирует, а не создается. Во внимание могут быть приняты существующие в момент толкования политические, экономические, социальные, нравственные и другие моменты¹³. Данный метод гораздо в большей степени, чем другие, ориентирован на динамику регулируемых правом отношений и актуальные потребности правоприменительной практики.

Во то же время вариантность методов судебного толкования не исключает комплексного применения различных методов толкования при рассмотрении конкретных дел. Прежде всего, это обусловлено судебским усмотрением, которое предполагает и свободу выбора методов толкования. В процессе судебного толкования суд может использовать как один, так и несколько

6 СПС Консультант Плюс.

7 СЗ РФ. — 01.12.2008. — № 48. — Ст. 5722.

8 СЗ РФ. — 10.02.2014. — № 6. — Ст. 551.

9 СЗ РФ. — 2014. — № 6. — Ст. 550.

10 Кошелева В. В. Акты судебного толкования правовых норм: Вопросы теории и практики: автореф. дисс. канд. юрид. наук. — Саратов, 1999. — С. 12.

11 Косарев А. И. Указ. соч. — С. 17.

12 См. напр.: Насырова Т. Я. Телеологическое (целевое) толкование советского закона. Казань, 1988. — 144 с.

13 См. напр.: Черданцев А. Ф. Толкование советского права. — М.: Юридическая литература, 1979. — 166 с.

методов, и в конечном итоге в основу судебного акта будут положены результаты применения того метода толкования, которые, по мнению суда, будут наиболее соответствовать существующей системе правовых норм и фактическим обстоятельствам дела.

Преемственность, по мнению А. И. Косарева, предполагает отбор и взаимное приспособление как нового, так и ранее достигнутого, их соединение в нечто целостное¹⁴.

Преемственность в развитии судебного толкования в России проявляется, на наш взгляд, в трех наиболее значимых процессах. Прежде всего, мы наблюдаем преемственность в законодательном процессе. Закрепленные в Основном Законе базовые принципы положены в основу федеральных конституционных законов, регулирующих полномочия и деятельность судов. Во-вторых, преемственность прослеживается в конституционном истолковании правовых норм по вопросам интерпретационных полномочий судов в правоприменительной практике. В-третьих, преемственность наблюдается в судебной практике судов при рассмотрении конкретных судебных дел. Суды, оценивая доводы сторон, содержащие ссылку на судебные акты, в том числе разъяснительного характера, в мотивировочной части судебных актов прямо указывают, что каждое конкретное дело сугубо индивидуально в разрешении, и судебное решение по делу не является судебным прецедентом (например, Определение ВС РФ от 09.08.2001 № КАС01–263)¹⁵, либо что законодательством не предусмотрена возможность ссылки на судебные прецеденты как на основание принятия судебных актов, поскольку прецедент не является источником права в России (например, Постановление ФАС Московского округа от 01.02.2012 по делу № А40–82827/10–140–416, Определение ФАС Северо-Западного округа от 18.05.2005 № А56–8414/04, Постановление ФАС Поволжского округа от 27.09.2010 по делу № А55–26614/2009 и др.)¹⁶.

То, что судебному толкованию как правовому явлению присущи основные закономерности — стадийность, повторяемость, вариантность и преемственность, подтверждает, на наш взгляд, существование и развитие интерпретационного направления в правоприменительной практике российских судов. Доводы об участии судов в непосредственном осуществлении судами правотворческих функций в настоящее время могут иметь только теоретический характер без должного подкрепления аргументов ссылками на существующую нормативную базу и правоприменительную практику.

Аналогичную значимость имеет исследование проявления общих закономерностей развития судебного толкования в Германии.

В качестве первого этапа в развитии судебного толкования в Германии предлагается рассматривать этап формирования правовой основы судебного толкования. Представляется, началом данного этапа для современной Германии можно обозначить 1990 г. Основной закон ФРГ (*Grundgesetz*) был принят 8 мая 1949 г., но он действовал только для Западной Германии. Для ГДР была характерна самостоятельность в развитии и законодательства, и судебной практики. В 1990 г. действие Основного закона было распространено на объединенную Германию. После объединения в качестве первоочередной решалась задача создания единой правовой базы Германии, и в ходе ее решения сформировалась правовая основа судебного толкования.

Особенностью ее формирования в объединенной Германии было то, что этот процесс не был направлен на принятие новых законов единого государства, а состоял в распространении действия законодательных актов ФРГ на территорию Восточной Германии. Помимо Основного закона Германии в правовую основу судебного толкования вошли также Закон

ФРГ от 12.03.1951 г. «О Федеральном Конституционном Суде», немецкий Закон «О судьях» 1961 г., Закон об административно-судебном процессе 1960 г., Закон о судах по трудовым делам 1953 г., Закон о финансовых судах 1965 г., Закон о судах по социальным вопросам 1953 г.

Второй этап развития судебного толкования в Германии связан с появлением и закреплением в последние пять лет XX в. ценностного подхода в судебной практике, в соответствии с которым при рассмотрении дел суды исходят не из буквы закона, а из конституционных принципов и ценностей. При ценностном подходе, с одной стороны, наблюдается отход от усеченного понимания принципа верховенства закона как неотступного следования его букве.

ФКС Германии не раз одобрял судебные решения, вынесенные откровенно в противоречии с буквой гражданского закона (*contra legem*), если они соотносятся с общими принципами Основного Закона. Он указал, что «нахождение права в пробельных зонах путем конкретизации общих принципов стало основной судебной задачей в современном правовом государстве»¹⁷. ВФС Германии вслед за ФКС Германии поддержал право суда при особой необходимости вынести решение вопреки буквальному смыслу закона¹⁸.

С другой стороны, конституционные принципы и ценности играют самостоятельную роль при рассмотрении конкретных дел, и прямое действие Основного закона Германии в полной мере соответствует реализации принципа верховенства закона.

Для третьего, современного этапа развития судебного толкования в Германии, как и в России, характерна потребность в конкретизации содержания и пределов судебного толкования.

Дискуссии о судебном правотворчестве в Германии основываются, в том числе, на решениях ВФС Германии, в которых практически всегда цитируется судебная практика¹⁹. Представляется, обоснование принимаемых решений ссылками на вступившие в силу судебные акты по другим делам, является следствием ценностного подхода в правоприменительной практике. Суд, рассматривающий дело, анализирует и признает как правильность толкования общих принципов права, так и возможность применения выработанного при рассмотрении другого дела подхода. При этом «совпадение во взглядах» никоим образом не означает безусловное признание и обязательность ранее предложенной позиции для суда. Возможность неоднозначной оценки правовых позиций, вырабатываемых судами, свидетельствует, на наш взгляд, о необходимости принятия правовых норм, в которых прояснялся бы статус интерпретационных судебных актов и определялись содержание и пределы судебного толкования.

Повторяемость в развитии судебного толкования в Германии проявляется в характерном для каждого из вышеуказанных этапов развития следовании конституционным принципам верховенства закона, разделения властей и подчинения судей закону.

Если на первом этапе развития судебного толкования эти принципы получили свое признание в объединенной Германии, для второго этапа было характерно возведение их, наряду с другими конституционными принципами, в разряд высших правовых ценностей, которые были положены в обоснование принимаемых судебных актов. Применение судами ценностного подхода подтверждает лишь значимость и незыблемость конституционных принципов, и не может рассматриваться как

14 Косарев А. И. Указ. соч. — С. 7.

15 СПС Консультант Плюс.

16 Картоотека арбитражных дел [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://kad.arbitr.ru>

17 Цит. по: Zimmermann R. *The New German Law of Obligations: Historical and Comparative Perspectives*. — Oxford, 2005. — P. 26.

18 Alexy R., Drier K., Drier R. *Precedent in the Federal Republic of Germany // Interpreting Precedents: A Comparative Study / Ed. by D. N. MacCormick and R. S. Summers*. — N., 1997. — P. 35.

19 Wieacker F. *A History of Private Law in Europe*. — Cambridge, 2003. — P. 420–421.

участие судов в создании новых правовых норм или придании существующим нормам нового содержания.

Для современного этапа также характерна тенденция следования принципу разделения властей и самостоятельности каждой ветви власти.

Усиление роли судебной практики, на наш взгляд, является неизбежным процессом в современном правовом государстве — она обеспечивает выработку значимых позиций по сложным и повторяющимся вопросам, конкретизацию отдельных правовых предписаний в той степени, в какой она стала необходимой с учетом динамики регулируемых правом общественных отношений.

Рассматривая повторяемость как следствие закона отрицание отрицания, следует признать, что отрицание (отсутствие законодательного закрепления) правотворческих полномочий судов и есть признание за судами исключительно интерпретационных полномочий.

Вариантность развития судебного толкования в Германии, как и в России, проявляется, на наш взгляд, в применении судебными органами различных методов толкования, а также в содержании судебного толкования, осуществляемого судами различных юрисдикций.

В немецкой теории права выделяют четыре критерия, значимых для осуществления толкования: текст, история создания закона, его система и преследуемые им цели²⁰. Исходя из этих критериев, к классическим методам толкования относят грамматическое, историческое, систематическое и телеологическое толкование.

Грамматическое толкование предполагает исследование текста правовой нормы, уяснение значения слов в соответствии с его общим или специальным употреблением, в том числе использованием данного слова в конкретном законе²¹. Подчеркивая значимость грамматического толкования, немецкие ученые отмечают, что первоочередной целью толкования является установление смысла законодательной нормы и его разъяснение. При отсутствии определения термина в законе, что довольно характерно для немецкого права, используются словари и общие правила грамматики для установления его общего значения.

Значимость исторического метода определяется тем, что результат толкования зависит и от истории закона, его контекста, преследуемых законом целей и других факторов²². Данный метод применяется, в том числе, при наличии нескольких возможных вариантов грамматического толкования. В таком случае возникает потребность в изучении истории принятия закона, его предыдущих редакций, исторического контекста.

При применении систематического метода выбирается вариант толкования, при котором норма будет лучше всего гармонировать с другими нормами²³.

Этот метод основан на идее, что система норм права должна быть свободной от противоречий и каждая норма должна гармонировать со всей системой.

Телеологическое толкование закона осуществляется в соответствии с преследуемой им целью²⁴. Применение этого метода толкования осложняется тем, что законодатель при формулировке правовой нормы может преследовать несколько целей, и их уяснение требует комплексного подхода, и, возможно, одновременного применения телеологического и исторического методов толкования.

Правильный выбор методов толкования и применение нескольких методов при рассмотрении конкретного дела способствует однозначному пониманию конкретного термина. Это всегда является результатом толкования, в котором важную роль играют все факторы и аргументы, а не исключительно текст норм²⁵.

Второе проявление вариантности наблюдается в содержании толкования, осуществляемого судами разных юрисдикций. В качестве особенности толкования, субъектом которого является ФКС Германии, было указано то, что ФКС Германии не уполномочен давать абстрактное толкование Конституции; толкование допустимо только в части, относящейся к объему прав и обязанностей высшего федерального органа или других участников, которые наделены собственными правами. В соответствии с § 25 BVerfGG, ФКС Германии может в своем решении определить его исполнителя; в конкретном случае урегулировать вид и способ исполнения. Специфика судебного толкования ВФС Германии состоит в том, что хотя за ним не закреплены полномочия по выработке рекомендаций и правовых позиций, обязательных для применения нижестоящими судами, ВФС Германии дает толкование по общим вопросам, в том числе определяет содержание часто применяемых дефиниций, которые не раскрыты в законодательстве, либо по вопросам квалификации отдельных нарушений. Специализированные суды Германии осуществляют толкование по узкоспециальным сложным вопросам с учетом компетенции соответствующего суда. Кроме того, содержание судебного толкования специализированных судов определяется его направленностью на обеспечение единообразия судебной практики.

Преемственность в развитии судебного толкования в Германии проявляется, на наш взгляд, в неизменности правовых основ судебного толкования и теоретических подходов, используемых в судебной практике судов при рассмотрении конкретных дел.

Для Германии характерно классическое понимание источника права, прежде всего, как законодательного акта. Несмотря на возрастание значимости интерпретационной деятельности судов в современных условиях, судебные акты не изменяют своего значения как актов толкования. Решение суда является юридическим фактом, а не судебным прецедентом. Такой подход является длительным, неизменным и неизменяемым в законодательстве Германии. Поэтому мы наблюдаем в развитии судебного толкования в Германии преемственность правовых идей, концепций и содержания правовых предписаний.

Невозможно отрицать, что развитие судебного толкования в Германии проходит под влиянием права других стран континентальной Европы, для большинства которых также характерно непризнание правотворческих полномочий за судами. Например, во Франции суды достаточно свободно толкуют закон, раскрывают содержание правовых категорий, но в самих

20 См.: Larenz K., Canaris C. — W. Methodenlehre der Rechtswissenschaft. — 3. Aufl. — Berlin: Springer, 1995. — Kap. 4, § 2. — S. 141; Rütters B., Fischer Chr., Birk A. Rechtstheorie. — 6. Aufl. — München: C. H. Beck, 2011. Rn. 702; Zippelius R. Introduction to German Legal Method. — Durham, 2008. — § 8. — S. 42.

21 См.: Palandt Kommentar zum BGB. — 71. Aufl. — München: C. H. Beck, 2012. Einl. (Rn. 41); Coing H., Honsell H. in: J. von Staudingers Kommentar zum BGB. — München: C. H. Beck, 2004. — Buch 1. — Einl. zum BGB (Rn. 139); Schwacke P., Kohlhammer W. Juristische Methodik. — 4. Aufl. — Stuttgart, 2003. — § 5.3.1. — S. 72.

22 См.: Sacker F. J. // Münchener Kommentar zum BGB. — 5. Aufl. — München: C. H. Beck, 2006. — Einl. (Rn. 129); Larenz K., Wolf M. Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts. — 9. Aufl. — München: C. H. Beck, 2004. — § 4. Rn. 38; Larenz K., Canaris C. — W. Указ. соч. Kap. 4. — § 2 a. — S. 145; Schwacke P. Указ. соч. § 5.1. — S. 67...

23 Rütters B., Fischer Chr., Birk A. Указ. соч. Rn. 744; Schwacke P. Указ. соч. § 5.3.2. — S. 76.

24 См.: BGHZ 2, 176, 184; 54, 264, 268; Palandt Kommentar zum BGB. 71. Aufl. Einl. (Rn. 46); Coing H., Honsell H. Указ. соч. Einl. zum BGB (Rn. 137); Röhl C. F., Röhl H. Chr. Allgemeine Rechtslehre. — 3. Aufl. — Köln: Carl Heymanns Verlag, 2008. — § 78, IV. — S. 620.

25 Larenz K., Canaris C. — W. Указ. соч. Kap. 1, § 3 a. — S. 26; Rütters B., Fischer Chr., Birk A. Указ. соч. Rn. 732; Röhl C. F., Röhl H. Chr., Röhl H. Chr. Указ. соч. § 78, I, 2. — S. 615; Schwacke P. Указ. соч. § 5.1. — S. 67.

решениях судов не отражается тот путь, которым суд в спорах с неоднозначным толкованием закона или в пробельной зоне пришел к тому или иному общему принципу или выбрал один из вариантов толкования; фиксируется лишь правовая позиция как результат мыслительного процесса²⁶.

Восприятие национальным правом не столько прошлых правовых систем, сколько существующего и действующего права современных зарубежных государств, аккумулированного опыта других стран и положительного международного опыта, которое мы наблюдаем в Германии, С. П. Булавин называет внешней рецепцией²⁷.

Стадиальность, повторяемость, вариантность и преемственность как характерные для развития судебного толкования в Германии закономерности подтверждают законодательное признание и фактическое развитие интерпретационного направления в правоприменительной практике судов.

Пристатейный библиографический список

1. Булавин С. П. Преемственность в национальном законодательстве в условиях глобализации // Административное право и процесс. — 2012. — № 2.
2. Картотека арбитражных дел [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://kad.arbitr.ru>
3. Косарев А. И. О закономерностях развития в истории государства и права, 2007.; Поступательное движение в истории досоциалистических типов права: Дис. докт. юрид. наук. — М., 1998.
4. Кошелева В. В. Акты судебного толкования правовых норм: Вопросы теории и практики: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. — Саратов, 1999.
5. Насырова Т. Я. Телеологическое (целевое) толкование советского закона. — Казань, 1988.
6. Селезнев А. М. Проблемы стадиальности всемирно-исторического процесса // Вестник МГУ. — Сер. 7. Философия. — 2003. — № 6.
7. СЗ РФ. 01.12.2008. — № 48.
8. СЗ РФ. 10.02.2014. — № 6.
9. СЗ РФ. — 2014. — № 6.

26 Steiner E. French Legal Method. — Oxford, 2002. — P. 143–144...

27 Булавин С. П. Преемственность в национальном законодательстве в условиях глобализации // Административное право и процесс. — 2012. — № 2. — С. 7..

10. СПС Консультант Плюс.
11. Третьяков С. В. К проблеме использования исторической аргументации в цивилистической догматике // Вступит. статья к: Неволин К. А. История российских гражданских законов. — М., 2005. — Ч. 1: Введение и книга первая о союзах семейственных.
12. Хакен Г. Синергетика. Иерархии неустойчивостей в самоорганизующихся системах и устройствах. — М., 1985.
13. Черданцев А. Ф. Толкование советского права. — М.: Юридическая литература, 1979.
14. Alexy K., Drier K., Drier R. Precedent in the Federal Republic of Germany // Interpreting Precedents: A Comparative Study / Ed. by D. N. MacCormick and R. S. Summers. — N., 1997.
15. BGHZ 2, 176, 184; 54, 264, 268.
16. Coing H., Honsell H. // J. von Staudingers Kommentar zum BGB. — München: C. H. Beck, 2004. Buch 1. Einl. zum BGB;
17. Larenz K., Canaris C. — W. Methodenlehre der Rechtswissenschaft. — 3. Aufl. — Berlin: Springer, 1995.
18. Larenz K., Wolf M. Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts. — 9. Aufl. — München: C. H. Beck, 2004.
19. Palandt Kommentar zum BGB. — 71. Aufl. — München: C. H. Beck, 2012.
20. Palandt Kommentar zum BGB. — 71. Aufl. Einl.
21. Rütters B., Fischer Chr., Birk A. Rechtstheorie. — 6. Aufl. — München: C. H. Beck, 2011.
22. Röhl C. F., Röhl H. Chr. Allgemeine Rechtslehre. — 3. Aufl. — Köln: Carl Heymanns Verlag, 2008.
23. Sacker F. J. in: Münchener Kommentar zum BGB. 5. Aufl. — München: C. H. Beck, 2006.
24. Schwacke P., Kohlhammer W. Juristische Methodik. — 4. Aufl. — Stuttgart, 2003.
25. Steiner E. French Legal Method. — Oxford, 2002.
26. Wieacker F. A History of Private Law in Europe. — Cambridge, 2003.
27. Zimmermann R. The New German Law of Obligations: Historical and Comparative Perspectives. — Oxford, 2005.
28. Zippelius R. Introduction to German Legal Method. — Durham, 2008.



Григорьева М. А.
ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
РЕКЛАМНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ИСПАНИИ И РОССИИ

В статье раскрываются некоторые проблемы законодательного регулирования рекламы на основании сравнительно-правового анализа российских и испанских нормативных актов.

Ключевые слова: рекламная деятельность, Испания, государственное регулирование.

Grigoreva M. A.
STATE REGULATION OF ADVERTISING IN SPAIN AND RUSSIA

The article reveals the problems of legal regulation of advertising on the basis of comparative legal research in the field of Russian and Spanish legislation.

Keywords: advertising, Spain, state regulation.



Григорьева М. А.

В государственном регулировании рекламной деятельности в РФ и Испании очень много общих черт, но есть и некоторые особенности, на которые следует обращать внимание как юристам-компаративистам, так и всем, кто интересуется административным регулированием этих правоотношений.

Реклама — это, прежде всего, деятельность экономического свойства. Но в процессе ее регулирования возможно ограничение свободы предпринимательства¹. Основания, которые оправдывают административное вмешательство — это здоровье, защита окружающей среды, безопасность².

Значимость рекламы в обществе потребления и эффекты от ее распространения не могут не влиять на деятельность публичных органов как гарантов прав и интересов. Реклама содержит сообщения, содержание которых может не соответствовать действительности, вызывать у потребителя ошибочное восприятие продукта или услуги.

Средствами административного вмешательства должны стать, с одной стороны, регламентация (иногда даже связанная с определенными ограничениями свободы предпринимательской деятельности), с другой стороны — полные или частичные запреты³.

В Испании к законодательным источникам в сфере регулирования и ограничения рекламной деятельности относятся два нормативных акта. Это Закон о недобросовестной конкуренции (*Ley de competencia desleal*)⁴ и Основной закон о рекламе (*Ley general de publicidad*)⁵. Оба закона служат целям ликвидации нарушений законодательства в сфере рекламы, однако их одновременное существование до сих пор вызывает вопросы, так как между законами существует некоторое расхождение в терминологии⁶. Тем не менее можно вычленил ряд норм, касающихся ограничений и запретов в сфере рекламы.

Так, в Законе о недобросовестной конкуренции можно найти нормы о незаконной рекламе (*publicidad ilícita*).

Незаконной признается:

1) реклама, которая нарушает достоинство человека либо основные признанные в обществе ценности и права, например, когда в рекламных материалах женщины представлены в насмешливом, издевательском или дискриминационном виде либо когда женское тело используется как объект, привлекающий внимание, если это тем более не связано с продуктом рекламируемым, либо же если такая реклама провоцирует насильственное поведение а отношении женщин (меры против незаконной рекламы принимаются также специальной правительственной комиссией по гендерному насилию);

2) реклама, адресованная малолетним, которая мотивирует их к покупке товара, используя их неопытность и доверчивость, или побуждающая их требовать покупки товара от их родителей;

3) скрытая реклама (*la publicidad subliminal*) (это реклама, которая с помощью специальных технологий, граничащих с возможностями восприятия, может воздействовать на целевую аудиторию без того, чтобы быть явно заметной);

4) реклама, которая нарушает требования к рекламе отдельных видов товаров (сюда относятся продукты медицинско-санитарного характера, а также те, которые могут влиять на здоровье и создают риски безопасности и те, которые касаются азартных игр).

Основной закон о рекламе состоит из четырех частей. Первая и вторая часть закрепляют основные понятия и виды рекламы, третья часть, включающая в себя нормы частного права, устанавливает особенности контрактной деятельности в сфере рекламы. Четвертая часть представляет собой описание ряда процессуальных моментов, связанных с применением санкций за незаконную рекламу.

Данный закон содержит определение самой рекламы как таковой. Это любая форма сообщения, осуществляемая физическим или же юридическим лицом во исполнение деятельности коммерческого, промышленного или профессионального характера с целью продвижения (прямого или косвенного) товаров, движимых или недвижимых вещей, услуг, прав.

Адресаты рекламы — лица, к которым обращено сообщение, или же те, кто может иметь доступ к таким рекламным сообщениям.

Среди разновидностей запрещенной рекламы закон упоминает, в частности, ложную рекламу (*la publicidad engañosa*), рекламу, вводящую в заблуждение (*la publicidad confucionista*, в ст. 6 Закона установлено, что такая реклама вводит в заблуждение по поводу наименований фирм, продуктов и товарных знаков), и рекламу, оскорбительную либо очерняющую репутацию (*la publicidad denigratoria*).

1 Rozados Oliva M. J. Derecho administrativo de la publicidad. — Valencia, 2009. — P. 111

2 Ibid. — P. 54.

3 Ibid. — P. 57.

4 Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1991-628>

5 Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-26156>

6 La legislación española en publicidad. Pautas básicas a la hora de plantear estrategias de comunicación [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/gonzalez-cristina-legislacion-espanola-publicidad.pdf>

Надо отметить, что сравнивая российское и испанское законодательство о рекламе с точки зрения его унификации, сравнение будет не в пользу испанского. Российский закон о рекламе регулирует гораздо более широкий перечень общественных отношений и более удобен с точки зрения всестороннего изучения вопроса ограничений и запретов. Испанское законодательство более разрозненно.

Например, вопрос, связанный с регулированием рекламы такого специфического продукта, как алкоголь, и соответствующие запреты в российском законе проработаны более подробно и унифицированы в рамках специальной главы.

Интересно, что процесс законодательного ограничения рекламы алкогольной продукции в России и Испании шёл практически одновременно, причём в обеих странах наблюдается тенденция к ужесточению правил, касающихся рекламы алкоголя. Конечно же, это связано с тем, что именно в рекламе законодатели видят одну из основных причин распространения алкоголизма среди населения, в том числе наиболее внушаемой его части — молодёжи и подростков.

Реклама создает образ обыденности и нормальности потребления алкоголя среди молодёжи. Для этого используются новые рекламные технологии: в сериалах в качестве спонсорской рекламы. За 2005 г. было около 450 тыс. рекламных объявлений об алкоголе. При этом 28% телевизионных рекламных роликов были фактически ориентированы на молодёжь, использовались образы ночных праздников, вечеринок и дискотек⁷.

Начиная с 60-х гг. прошлого века в Испании посредством телевидения среди населения пропагандировалась идея о существовании двух видов алкоголя: слабого (безвредного) и сильного. Если внимательно изучить Закон о вине 2003 г.⁸, то можно выявить тот же ход рассуждений: вино — «слабый» алкоголь, а следовательно, безвредный и даже полезный.

В принципе, только в последние 2–3 года эта концепция в Испании стала подвергаться критике, и было принято законодательство, целью которого стало устранение сложившихся стереотипов.

С точки зрения права Европейского союза реклама алкоголя и табака регулируется Директивой 89/552/СЕЕ от 6 октября 1989 г. Директива устанавливает в ст. 15 правило, согласно которому рекламные сообщения, касающиеся алкогольной продукции, должны отвечать ряду требований. В частности: 1) такая реклама не может быть обращена к детям и к подросткам, 2) не должна создавать впечатление, что потребление алкоголя может способствовать достижению успеха, 3) потребление алкоголя не должно ассоциироваться с вожделением автомобиля или выступать в качестве средства борьбы с физической усталостью, 4) нельзя утверждать, что алкоголь имеет стимулирующий, терапевтический, успокаивающий эффект и является средством решения конфликтов, 5) нельзя подчеркивать как положительное качество высокое содержание алкоголя в напитке⁹.

7 Informe sobre alcohol 2007. — P. 111–114 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.msps.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/docs/prevencionProblemasAlcohol.pdf.

8 Ley 24/2003 de 10 de julio, de la Viña y del Vino//BOE (Boletín Oficial del Estado) num. 165, 11 de julio 2003.

9 Rozados Oliva M. J. Derecho administrativo de la publicidad. — Valencia, 2009, pag. 104

Внутригосударственное право Испании по Закону 25/1994 от 12 июля ужесточило правовой режим рекламы, запретив ее для алкогольных напитков крепостью свыше 20 градусов.

В 2007 г. испанское Министерство здравоохранения и потребления выступило инициатором срочного принятия ряда мер по борьбе с растущим алкоголизмом несовершеннолетних. Основные ограничения должны были затронуть именно рекламу алкогольных напитков. В частности, было предложено запретить упоминание «оздоравливающих свойств» в рекламе всех напитков крепостью более 1,2%, в том числе и вина, в СМИ. Более детальное регулирование этого вопроса содержится в законе 2002 г.¹⁰

Запреты также распространяются на прямую или косвенную рекламу любых объектов, которые по своему названию и графике напоминают известные марки алкогольной продукции. Последнее положение очень напоминает п. 3 ч. 2 ст. 5 российского Закона «О рекламе»¹¹, где запрещается продвижение товара, в отношении рекламы которого установлены специальные требования и ограничения, если она осуществляется под видом рекламы другого товара (так называемая реклама «зонтичных брендов»). Речь здесь идёт именно об алкогольной продукции, табачной продукции и пиве.

Как видно, наше законодательство в данной сфере даже строже испанского. Однако важен не сам факт установления запретов, а их реальная применимость.

Пристатейный библиографический список

1. González Oñate C. La legislación española en publicidad [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/gonzalez-cristina-legislacion-espanola-publicidad.pdf> (дата обращения: 01.12.2014 г.)
2. Rozados Oliva M. J. Derecho administrativo de la publicidad. Valencia. 2009, pag. 57.
3. Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1991-628> (дата обращения: 01.12.2014 г.)
4. Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-26156> (дата обращения: 01.12.2014 г.)
5. Ley 5/2002 de 27.06.2002 Sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos BOE num. 176 24 julio 2002, 27225.
6. Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» // СЗ РФ. — 2006. — 20 марта. — № 12. — Ст. 1232.
7. Informe sobre alcohol 2007 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.msps.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/docs/prevencionProblemasAlcohol.pdf (дата обращения: 01.12.2014 г.)
8. Ley 24/2003 de 10 de julio, de la Viña y del Vino // BOE (Boletín Oficial del Estado) num. 165, 11 de julio 2003.
- 10 Ley 5/2002 de 27.06.2002 Sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos BOE num. 176 24 julio 2002, 27225.
- 11 Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» // СЗ РФ. — 2006. — 20 марта. — № 12. — Ст. 1232.

Демидов А. Б.

ДВОЙСТВЕННОСТЬ ПОНИМАНИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРОБЛЕМА ЕЕ ПРЕОДОЛЕНИЯ

В естественных языках и научном лексиконе государство представляется двояко: как социальное целое (система) и как часть, которая управляет целым. Эта двойственность обуславливает путаницу в суждениях о государстве и тесно связанных с ним предметах — обществе, нации, гражданстве и прочих. Необходимо рациональное осмысление и снятие дуализма в понимании государства.

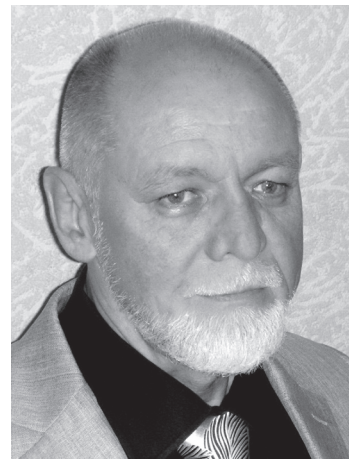
Ключевые слова: государство, общество, определение, полисемия, научный термин.

Demidov A. B.

DUALITY IN UNDERSTANDING OF THE STATE AND THE PROBLEM OF ITS OVERCOMING

In natural languages and a scientific lexicon the state is represented doubly: as social whole (system) and as a governing part. This duality causes mess in reasonings on the state and subjects closely connected with it: society, nation, citizenship and others. The rational judgment of dualism in understanding of the state and its removal is necessary.

Keywords: state, society, definition, polysemy, scientific term.



Демидов А. Б.

Понятие государства тесно связано с понятиями общества, цивилизации, нации, гражданства. Эти и другие близкие к ним понятия опираются и ссылаются друг на друга, взаимно детерминируются, но нередко и смешиваются, затрудняя как теоретический анализ, так и практически значимые формулировки, например, юридические. Двойственность представлений о государстве препятствует, например, однозначной интерпретации выражений «гражданин», «гражданское общество». Если, допустим, понятие «гражданин» подразумевает лицо, состоящее в устойчивой правовой связи с определенным государством, то содержание этого понятия будет разным в зависимости от того, понимается ли под выражением «государство» некоторое социальное целое, или только его управляющая часть, «аппарат власти».

Попытки определить понятие государства сталкиваются с рядом трудностей, общих и специфических. Общей трудностью определения любого понятия является проблема своеобразного круга в определении. Определение должно указывать признаки предмета, позволяющие отличить его от других предметов, но чтобы выявить в определяемом предмете эти признаки, нужно заранее отличить этот предмет, обособить от прочих (по уже известным его признакам), чтобы далее иметь возможность судить о том, что выявляемые признаки принадлежат именно ему, а не другому.

Специфическая трудность определения именно понятия государства видится многим в том, чтобы обеспечить полноту перечня отличительных признаков и их существенность. Авторы трудов по теории государства и права приводят разные перечни, включающие от одного признака, атрибутивного и решающего, до полутора десятков. Есть даже мнение, что «любое определение государства, имеющее в своей основе всего лишь один из его признаков (например, «организацию политической власти»), не может считаться научным»¹, и чем больше приводится существенных признаков, тем лучше. Некоторым представляется, что трудность определения обусловлена коренными различиями между государствами настоящего и прошлого и многообразием современных государственных форм. На этом основании В. Е. Чиркин полагает: «Невозможно дать краткое, но достаточно объемлющее определение такого сложного, многофакторного явления, как государство»².

Участники современных дискуссий, указывая на эти специфические трудности, почти не затрагивают вопрос о том, действительно ли искомые признаки и предлагаемые определения относятся именно к государству, а не к иным предметам, тесно связанным с ним, таким как общество, народ, страна. Нередко авторы, высказывающиеся о государстве, фактически смешивают его с обществом, а общество смешивают с народом, нацией, этносом.

Иногда все же встречаются упоминания о некоторой двусмысленности слова «государство». С. С. Алексеев отмечает, что государство в первом значении — это страна, а во втором — организация политической власти, а далее пишет: «В науке понятие государства, как правило, объединяет оба эти значения»³. Автор не считал эту двусмысленность рискованной для науки.

Иные авторы отмечают наличие широкого и узкого смысла слова «государство». У них государство в широком смысле совпадает с обществом, а в узком смысле государство — лишь часть общества. Н. А. Пьянов характеризует эту часть как организацию политической власти⁴, а Р. А. Ромашов — как «аппарат государственной власти и силовые структуры»⁵. Суждения о широком и узком смысле слова «государство» хотя и вскрывают его двусмысленность, но также и вуалируют различие государства и общества. Как будто речь идет об одном и том же предмете, но о разных его аспектах, широком и узком.

В современной отечественной литературе вопрос о различении государства и общества, по-видимому, не получил основательной разработки и даже не был выдвинут в качестве актуальной теоретической проблемы. Правда, столетие назад Э. Л. Радлов писал о сложности понимания государства, которая «состоит в том, что понятие государства определяется по отношению к понятиям общества и национальности»⁶, а разделить эти понятия и поставить их в определенные отношения друг к другу затруднительно.

1 Митина С. И. Теория государства и права: основы науки. — В. Новгород: Новгородский гос. ун-т, 2010. — С. 17.
2 Чиркин В. Е. Государствоведение. — М.: Юристъ, 2000. — С. 47.

3 Алексеев С. С. Собр. соч.: в 10 т. — М.: Статут, 2010. — Т. 8. — 2010. — С. 95.
4 Пьянов Н. А. Актуальные проблемы теории государства и права. — Иркутск: Изд-во Иркутского гос. ун-та, 2007. — С. 78.
5 Ромашов Р. А. Теория государства и права. — СПб.: Питер, 2010. — С. 34–35.
6 Философский словарь логики, психологии, этики, эстетики и истории философии / Под ред. [и с предисл.] Э. Л. Радлова. — СПб.: Брокгауз-Ефрон, 1911. — С. 65.

Коренная трудность, возникающая при попытках определить понятие государства, связана с двусмысленностью употребления слова «государство» в научной терминологии. Это слово заимствовано наукой из естественного языка, но пока не отшлифовано до кондиции научного термина. В современном русском языке, как и в других европейских языках, словом «государство» (и, соответственно, *die Staat, state, état* и пр.) могут обозначать, во-первых, социальное целое, называемое также и словом «общество». Во-вторых, словом «государство» могут называть ту часть социального целого, которая управляет им.

Эта двусмысленность в естественных языках образовалась естественным образом. Несколько веков назад слова «государство» и «общество» могли использоваться как синонимы без всяких оговорок. Оба слова подразумевали некоторое относительно обширное социальное целое. В качестве множества общающихся людей оно могло называться обществом, но так же естественно оно могло называться и государством как подчиненное власти государя, правителя. В других европейских языках соответствующее слово образовано не от обозначения государя, а обозначения его двора и придворных, для чего использовались выражения, основанные на латинском слове «status»⁷. Поскольку два слова имели одно и то же смысловое содержание, отказ от любого из них в пользу другого слова был бы просто произвольным.

Если теперь ставится вопрос, следует ли называть словом «государство» социальное целое, всю систему, или только ее управляющую часть, аппарат власти, то само наличие смыслового раздвоения уже указывает то направление, в котором должно искать обоснованный, а не произвольный ответ. Основатель современной герменевтики Х. — Г. Гадамер отмечал, что «смысл вопроса — это... направление, в котором только и может последовать ответ, если этот ответ хочет быть осмысленным, смыслообразным. Вопрос вводит опрашиваемое (*das Befragte*) в определенную перспективу». Ответ «имеет смысл лишь в смысле поставленного вопроса»⁸.

Эта методическая подсказка наводит на вопрос о том, почему некогда различие понятий государства и общества не интересовало общественную и научную мысль, но в дальнейшем такое различие приобрело некоторую значимость. Для ответа на этот вопрос можно выдвинуть следующее предположение. Различие понятий государства и общества становится актуальным тогда, когда в самой действительности образуется такое социальное целое, в котором функция власти становится суверенной и обособленной от подвластных ей людей, имеет место разнонаправленность их устремлений.

Для проверки этого предположения нужны эмпирические данные, относящиеся к области истории государства и права. С этой точки зрения значительный интерес представляет «исторический эскиз» известного германского правоведа Дитера Гримма, бывшего судьи Федерального конституционного суда (1987–1999). В статье «Государство в континентально-европейской традиции», впервые опубликованной в 1987 г., Гримм обобщенно представил историческую динамику соотношения государства и общества.

Автор характеризует современное государство как абстрактное и сверхличное образование, обладающее высшей властью над населением определенной территории. Оно не идентично ни с теми, кто властвует, ни с теми, кто им подвластен, но охватывает тех и других. Люди, осуществляющие эту власть, «действуют от имени сверхличного государства и действуют лишь в качестве его органов»⁹. Такого государства долгое время

не было, оно появилось на европейском континенте пять веков назад. Оно образовалось благодаря определенной исторической констелляции, а именно кризису средневековых порядков, который начался в XIII в. и достиг апогея на рубеже XV — XVI веков.

Д. Гримм называет средневековый строй догосударственным. В ту эпоху политика не могла стать автономной сферой социальной жизни, независимой от церкви. Социальный порядок считался частью божественного творения, которое человек не может изменять по своему усмотрению. Такой порядок мог сохраняться лишь до тех пор, пока божественная воля и авторитет церкви казались несомненными, пока жизненные отношения были компактными, а светская власть имела незначительные масштабы. В связи с крестовыми походами, географическими открытиями, расширением внешней торговли и другими изменениями возникали проблемы, для решения которых требовалось усиление политической власти. Поэтому уже с XIII в. происходило «сосредоточение суверенных прав в руках монархов»¹⁰.

Средневековый порядок приспособлялся к этим изменениям, но религиозный раскол начала XVI в. привел к его крушению. Споры о сути божественного откровения или о праве папы аутентично интерпретировать его поставили под сомнение сам порядок. Англия быстро преодолела последствия раскола, а на континенте, особенно во Франции, он привел к ожесточенным гражданским войнам. Продуктом этой ситуации стала концентрация и эмансипация власти, заложившая основы современного государства. Конфликты по поводу религиозной истины невозможно уладить путем компромисса. Конфессиональные войны могли завершаться только тогда, когда одна из сторон сокрушала другую, или когда некая третья сила поднималась над враждующими партиями и принуждала их к мирному сосуществованию. Таким образом, назревало «политическое, а не конфессиональное окончание конфликта»¹¹, и важнейшее значение для возникновения современного государства имело принятие Генрихом IV такого решения в 1598 г.

Вследствие этого решения произошел радикальный разрыв с прежней системой власти. Политическая власть встала над порядком и сама определила его содержание. Если раньше власть считалась частью божественного порядка, то теперь стало очевидно ее земное происхождение. Новый порядок был призван обеспечить мирное сосуществование людей в условиях конфессиональных противоположностей. Религия стала терять свою ведущую роль. Благодаря разединению религии и власти возникла самостоятельная сфера политической деятельности. Право становилось позитивным и контингентным, не привязанным к естественному праву. В ситуации гражданской войны новый порядок мог осуществиться лишь при соединении разрозненных прав в одной персоне монарха. В итоге возникла всеобъемлющая власть, для которой «Боден создал понятие суверенитета»¹², исключительного права властителя, который сам не связан правом.

В дальнейших суждениях Д. Гримма понятие суверенитета играет важную роль. «Суверенитет изначально означает право решать, что должно считаться правом»¹³, следовательно, само право не суверенно. Суверенная власть немислима при заданном божественном порядке. Такое понимание суверенитета отличает современное государство от средневековой власти. В той исторической ситуации, в которой выработалось понятие суверенитета, суверенная власть могла лишь наследоваться монархом. Это обстоятельство мешало современникам видеть разницу между монархом и государством. «Современное государство возникало... не как безличное, абстрактное

7 См.: Staat // Duden: Das Herkunftswörterbuch. 4. Aufl. — Mannheim, 2007. [CD-ROM].

8 Гадамер Х. — Г. Истина и метод: Основы философской герменевтики. — М.: Прогресс, 1988. — С. 427.

9 Grimm D. Der Staat in der kontinentaleuropäischen Tradition // Abschied vom Staat — Rückkehr zum Staat? / Rüdiger Voigt (Hrsg.). — Neubiberg: IfS, 1998. — S. 29.

10 Там же. — С. 31.

11 Там же. — С. 32.

12 Там же. — С. 33.

13 Там же.

учреждение, отличающееся от соответствующего властителя, а как патримониум властителя»¹⁴, и лишь позже было достигнуто различие персоны и института.

Концентрация политической власти в руках монарха разделила былую средневековую общность на две сферы. Меньшая сфера включала монарха и его военный и гражданский штаб, она обладала монополией на легальное принуждение. Большая сфера охватывала всех остальных жителей, подчиненных власти. Для первой сферы как раз в это время появилось понятие государства [die Staat]; слово, обозначающее его, прежде указывало на статус чего-либо. Для второй сферы осталось более давнее понятие и слово «общество». Однако теперь под обществом подразумевалась уже не вся общность, подчиненная одной политической власти, а общность за вычетом государства. Концентрация всей политической власти в руках правителя уравнивала всех прочих членов общества в качестве частных лиц, произошла «приватизация общества». Область частной жизни под абсолютной властью была не сферой индивидуального самоопределения, но лишь статусом «подчиненности государственной воле без участия в ее формировании или осуществлении»¹⁵.

Монархический суверенитет опирался на постоянное войско, которое обеспечивало независимость государственной власти от соперничающих с нею властей. Вместе с тем появлялось профессиональное управление и независимость дворянства от ленного подчинения. Государство все больше делало ставку на юристов, сведущих в римском праве, которому присуще преобладание рациональности. Для подготовки управленцев государство способствовало развитию университетов, дающих светское образование. Особое внимание абсолютное государство уделяло развитию экономики и финансам, которые необходимы для независимого базиса власти.

Д. Гримм обращает внимание на то, что понятия государства и суверенитета, а также различие государства и общества, публичного и частного права в Англии возникли не так, как на континенте. Английская корона обладала прерогативами, но не высшей властью. Сохранились некоторые независимые власти, прежде всего, common law (общее право) и его суды, которые могли занимать относительно независимую от короны позицию. Это объясняется ранним упадком феодальной системы, из-за чего аристократия и буржуазия не отделялись резко друг от друга, и потому они вместе составляли противовес государю. Парламент из представительства сословий развивался в представительство общества, которое постоянно участвовало в политической власти. Островное положение Англии делало ненужным для защиты постоянное войско. Но главное различие состоит в том, что в Англии реформация не вылилась в гражданскую войну, так что не было исторической необходимости и для создания абсолютной государственной власти. Если гражданские войны на континенте предшествовали абсолютизму, как средству обеспечения мира, то в Англии абсолютизм предшествовал гражданской войне, и она велась против абсолютизма за традиционный порядок.

Но и на континенте не во всех странах дело доходило до формирования абсолютной монархии и современного государства. Страны, шедшие к абсолютизму, редко достигали его в той же мере, как Франция. Лишь Россия XVII в. в построении абсолютизма кажется прогрессивнее любого западного государства. «Режим считается скорее уже абсолютистским тогда, когда он избавился от соучастия сословий в финансовом и законодательном отношении и обрел в постоянном войске основу собственной власти»¹⁶. Не было полной власти над судами. Ни одному абсолютному государству не удалось достичь полной власти над всеми жителями подвластной ему территории. Так, крестьяне были подданными своих землевладельцев,

но не государства. Под надзором церкви оставались семейное право и воспитание. Бюрократия не пронизывала всю государственную сферу, образуя штаб только при дворе.

Небывалая концентрация власти в светских руках нуждалась оправдания. Трансцендентное обоснование уже не годилось, поэтому социальная философия опиралась на доводы разума, доступные каждому безотносительно к вере. Так появились теории общественного договора, утверждавшие, что власть проистекает не из божественного назначения, а из согласия подвластных. При этом не было необходимости в отказе от монархического абсолютизма. Напротив, конфессиональные гражданские войны убеждали, что разумно уступить все естественные права государству, если только так могла гарантироваться жизнь и собственность, как учил Т. Гоббс. Так, договорная теория оправдывала абсолютизм, но она же и подтачивала абсолютную власть монарха в некоторых странах. Содержание общественного договора варьировалось в договорной теории. В улаженном обществе разум требовал передачи лишь тех естественных прав, которые нужны государству для защиты свободы и самоопределения индивидов.

Просвещенный абсолютизм Д. Гримм рассматривает как переходный период между абсолютизмом и либерализмом. Во Франции с середины XVIII в. сильная буржуазия считала себя стесненной старыми сословными ограничениями, государственным дирижизмом и стремилась к либеральным изменениям. В то же время большинство немецкого бюргерства из-за отставания в экономическом развитии было не готово к либерализму и не ставило под принципиальное сомнение ведущую позицию государства. Монархи Австрии и Пруссии по своей инициативе принимали меры для преодоления феодальной системы и модернизации общества. Поэтому немецкая «философия Просвещения видела в абсолютных монархах своих естественных союзников»¹⁷. Но она теперь начала отличать правителя от государства и понимать его функцию как службу государству, благо которого уже не совпадало с интересом династии.

Во Франции, напротив, Просвещение выступало в союзе с буржуазией против государства, а абсолютная монархия защищала старый порядок тем упорнее, чем сильнее становился натиск третьего сословия. Французская буржуазия стремилась изменить общественное устройство и перейти от сословных феодальных отношений к индивидуальной свободе. При этом согласно либеральной доктрине должны вступить в действие механизмы самоуправления, которые автоматически обязаны создать экономическое процветание и социальную справедливость. Политическая власть представлялась только необходимым средством для достижения этой цели. Конституция должна была гарантировать ограничение функций государства, его зависимость от общества, выборное замещение государственных постов, ограничение власти рамками законов, которые принимает парламент.

Представление о возможности процветания общества без всемогущего государства подтачивает оправдание суверенитета. Но французская буржуазия не отказывалась от суверенитета. Она нуждалась в сильной государственной власти для борьбы с сопротивлением старорежимных привилегированных сословий. Этим объясняется различие между конституциями, созданными в ходе французской и американской революций. Французская конституция сделала акцент на суверенном государстве. В Америке, где не было феодализма и сословных барьеров, не было и нужды в либеральной социальной реформе. Но во Франции публичная власть сначала должна была создать то состояние общества, которое в Америке появилось естественным образом. Поэтому Французская революция разрушила абсолютную монархию, но не суверенное государство. Она меняла только субъект суверенитета и переносила его с монарха на народ, от имени которого отныне исполнялись

14 Там же. — С. 34.

15 Там же.

16 Там же. — С. 36–37.

17 Там же. — С. 38.

государственные обязанности. На смену патримониальному государству пришло абстрактное государство.

Завершив социальную реформу, французское государство могло вернуться и к защите свободы. По сравнению с абсолютным государством это означало не только функциональное ограничение государства, но и переворачивание приоритетов в соотношении государства и общества, общих и частных интересов, публичного и частного права. Согласно либеральным воззрениям, частное должно иметь приоритет потому, что «невидимая рука рынка» обеспечивает общее процветание при том, что каждый преследует свой частный интерес. Но «государство и в своей редуцированной функции еще более нуждалось в монополии легитимного физического принуждения и как раз этим отличалось от общества, которое со своей стороны было избавлено от власти и обращено на добровольную кооперацию»¹⁸. Приоритет общества при этом соблюдается постольку, поскольку оно предписывает государству условия использования публичной власти.

Но демократические принципы, призванные гарантировать справедливость, были существенно дезавуированы либеральной практикой. Во всех либеральных государствах избирательное право распространялось на имущие и образованные слои. В то же время промышленная революция породила четвертое сословие, которому как раз не хватало имущества и образования. В результате общий интерес, выражаемый на выборах, отождествился с буржуазными интересами. Правовому равенству партнеров по договору противоречило их фактическое неравенство. При этих обстоятельствах невмешательство государства в частные отношения оказывалось поддержкой интересов более сильного класса. Этот опыт вызывал антигосударственную перемену в политической теории. Многие социалисты и синдикалисты Франции усматривали препятствие социальной справедливости в государстве как таковом. Также и марксистская теория сочла государство агентом классовых интересов.

В Германии, в отличие от Франции, преобладали ожидания социальной справедливости от действий государства. Конституции в сравнительно небольших немецких государствах были не завоеваны народом, а добровольно предоставлены монархами. Они гарантировали свободу частных интересов, тем не менее, монархи оставляли за собой нераздельную государственную власть. Народные представительства стояли, по сути, вне государства. Свобода немецкого бюргерства заключалась не в выработке коллективной воли, а в непричастности к государственному управлению. С одной стороны, государство утратило абсолютную власть над обществом, с другой стороны, общество не имело превосходства над государством в смысле народного суверенитета. Общество казалось скоплением частных интересов, не способным без государства достичь общего блага, а тем более сплотиться ради единого принципа. «Превозношение и идеализация государства, достигшие кульминации в философии Гегеля, были неизбежными следствиями совершенно частного представления об обществе в Германии»¹⁹. Преобладало скорее субстанциальное, чем функциональное понимание государства. В Германии, в отличие от Франции, носителем суверенитета представлялся не народ, а государство как таковое.

Немецкое государство нельзя было считать ни выразителем интересов господствующего класса, ни результатом столкновения различных общественных интересов. Оно имело некоторую независимость от частных интересов, не свойственную даже странам более прогрессивным в конституционном праве. Оно не было в такой же мере буржуазным, как его западные соседи. Если оно практиковало экономический либерализм, то он оставался подчиненным государственному интересу как средство для модернизации общества. Поэтому в Германии со-

циальные идеи гораздо меньше направлялись против государства, чем во Франции. Напротив, от монархического государства ожидалось решение социальных проблем. Так, помощь рабочему классу в его затруднительном положении требовалась в разных индустриальных странах, но именно в Германии она оказалась эффективной. Благодаря патерналистской позиции государства Германия стала ведущей в социальной политике вопреки ее конституционной реакционности.

Смена абсолютизма либерализмом изменила функции и конструкцию государства, но не его природу. Именно теперь она проявилась неприкрыто в своей абстрактности и безличности. Довершив монополию власти, государство явило свою идентичность в качестве противоположности обществу. Правда, основа идентичности изменилась. При абсолютизме идентичность государства опиралась на политическую монополию, которая оставляла обществу политически пассивную роль. Но эта монополия исчезла, когда народ включился в политику в качестве суверена, как во Франции, или участника в тех или иных политических решениях, как в Германии. Тем не менее государство осталось различным феноменом и при либерализме. В монархической Германии отличие государства от общества проявлялось в предметном различии публичных и частных дел. Но и в тех странах, где государство опиралось на принцип народного суверенитета, не допуская немецкого типа разделения государства и общества, государство все-таки отличалось своей функцией охраны порядка и безопасности, используя монополию на физическое принуждение.

В настоящее время опять заметна неуверенность при определении понятия государства в его соотношении с обществом. Д. Гримм объясняет это изменениями, которые произошли в функциональных отношениях между государством и обществом со времен расцвета либерализма. Важнейшей предпосылкой этих изменений ему представляется индустриальная революция, вызвавшая ряд социальных последствий. Одно из них уже упоминалось — возникновение рабочего класса и соответствующих классовых противоречий, которые требуют вмешательства государства в дела общества. «Либеральная цель всеобщего благосостояния и социальной справедливости оказалась недостижимой либеральными средствами»²⁰.

Затем проявились и другие последствия индустриальной революции, которые втянули либеральное представление о государстве в новые злоключения. Ускорился научный и технический прогресс, а он постоянно открывает новые направления деятельности, которые вторгаются в уже сложившиеся отношения, требуя государственных решений. Образуется непосредственная связь между научно-техническим прогрессом и государственными задачами, значительно увеличивается радиус действия политики.

Индустриальная революция повлекла также развитие функциональной специализации, которая, с одной стороны, повышает продуктивность общества, а с другой стороны, увеличивает общественную взаимозависимость и чувствительность к неполадкам. Регулирование отношений посредством свободно заключаемых индивидуальных соглашений по уровню комплексности не соответствует достигнутой степени социальной взаимозависимости. Свободное преследование частных интересов уже не ведет автоматически к общему благу. Снижается способность общества обеспечивать социальную интеграцию и справедливость посредством «invisible hand» (невидимой руки), и в той же мере растет нужда в государственном управлении.

Ныне наблюдается расширение государственных задач. Если опыт абсолютизма породил требование удалить государство от общества, то опыт либерализма привел к призыву о его возвращении. От государства вновь ожидается, что оно возьмет ответственность за социальную справедливость и экономическое благосостояние.

18 Там же. — С. 41.

19 Там же. — С. 43.

20 Там же. — С. 47.

С конца XIX в. можно видеть расширение публичного сектора, причем Д. Гримм различает три этапа. Сначала государство взялось исправлять самые очевидные злоупотребления экономической свободой, особенно в области трудовых отношений и экономической конкуренции. Посредством законов были сужены границы экономической свободы и усилена защита нуждающихся членов общества.

Второй этап начался после Первой мировой войны. Государство уже не ограничивалось законодательными коррекциями «laissez-faire» (принципа невмешательства), а помогало преодолению экономических и социальных трудностей. При этом применялись не только законодательные меры, но и финансовая, материальная помощь. Постепенно государство развивало целую систему обеспечения против рисков бедности, безработицы, болезни и т.д. Но и этих мер вскоре оказалось недостаточно.

На третьем этапе от государства ожидается, что оно должно предвосхищать грядущие кризисы, заботиться о развитии инфраструктуры, инициировать технологический прогресс, активно направлять общественное развитие на определенные цели.

Логика государства всеобщего благоденствия сегодня вновь требует от государства широкой ответственности за социальное и культурное общее благо общества, как это было до либеральной эры.

По мере расширения задач государства его новые функции не отменяют старые, процесс идет кумулятивно и ведет к чрезмерному росту административного персонала. Это не способствует укреплению государства. В отличие от небольшого и гомогенного штаба монарха современная официальная служба так разрослась, что она не кажется управляемой и когерентной. Умножение функций государства и новых отраслей управления умножает и конфликты целей этих отраслей. Вершина официальной иерархии так перегружена ответственностью, что у политического руководства остается лишь символическое значение. К тому же современный инструментарий государства, имеющий нормативный характер, действует не так прямо и связно, как традиционные репрессии. В результате, государственная власть становится все более раздробленной на бессвязные части.

Современное государство всеобщего благоденствия по объему своей деятельности не уступает абсолютному государству или даже превосходит его, но оно выглядит значительно ограниченнее в применении приказаний и принуждения. Автономия экономики исключает принудительное управление в политических масштабах, и это позволяет ей руководствоваться своими критериями рациональности, что способствует ее продуктивности. Зависимость государства от этой продуктивности более действенно ограничивает прямые государственные вмешательства, чем положения конституции. В результате, государство может применять в этой сфере только такие недирективные средства, как убеждение, финансовые стимулы и устрашения, изменение общих условий развития. Несмотря на увеличение объема и значимости деятельности государства «частичный отказ от принудительной власти тоже содействует эрозии государства»²¹. Недирективные средства не отличаются принципиально от инструментария, который находится в распоряжении общества, и это способствуют вытеснению государства с его иерархической позиции на один уровень с обществом.

Растущее применение недирективных средств тоже влияет на возможность различать государство и общество и идентифицировать государство. Достижение государственных целей в тех областях, где государство может лишь мотивировать общественное поведение, зависит от действий не только государства, но и негосударственных субъектов, принимающих решения. Зависимость государства от них дает им привиле-

гированную позицию. Они могут рассчитывать на ответные услуги за кооперацию и на повышение своей политической влияния. Право решения все же сохраняется за государственными деятелями, но государство делится властью принятия решения с частными лицами. Поскольку это происходит, ставится на кон монополия публичной власти как важнейшая характерная черта современного государства. При этом исчезают ясные разграничения между государством и обществом. Так некоторые черты догосударственной нецентрализованной средневековой системы вновь появляются в политической системе современности.

Внутреннее размывание высшей власти имеет внешнюю параллель. Современное государство и его суверенитет нашли свое высшее выражение в национальных государствах XIX в. Но в XX в. умножение экономических и коммуникационных сплетений, увеличение дальности действия и силы новейшего оружия добавили проблем, которые уже не могут решаться в рамках национальных государств. Для их решения возникли наднациональные организации, которым национальные государства передали ряд суверенных прав. Наднациональные организации исполняют законодательные, административные и даже судебные функции. В результате «государство уже не концентрирует в себе всю легитимную принудительную власть, а делит ее с другими, не государственными, хотя и не частными институтами»²². Эрозия государственной власти продвигается как изнутри, так и извне.

Различные явления растворения государства побудили одних авторов объявить о его конце, а других молча отказаться от понятия государства и говорить лишь о политической системе. Первая позиция часто опирается на расхождение современной реальности с классической теорией государства. Однако трансформация государства в период от эпохи абсолютизма до эпохи либерализма не означают, что верховная, суверенная и принудительная власть больше не существует. Напротив, по ряду параметров современная официальная власть стала более обширной и эффективной. Молчаливый отказ от понятия государства отражает тот факт, что политическая действительность уже не сводится к государству. Но стало ли государство подсистемой в пределах политической системы? При такой постановке вопроса можно заметить, что в политической системе некоторые имеют право принимать и принудительно осуществлять обязательные общие решения, а другие могут участвовать в подготовке решений, оставаясь все же зависимыми от государственных установлений. Это значит, что рано считать государство несуществующим, если не брать нереально высокий критерий для определения государственности.

Традиционно роль государства усматривали в том, чтобы осуществлять общее благо в противовес частным интересам. Для этого оно должно было стоять над обществом и обладать высшей властью. Но граница между общим благом и частными интересами стерлась. С одной стороны, преследование частных интересов тоже может служить общему благу. С другой стороны, демократическое государство, формируемое по принципу партийного представительства, само не свободно от собственных интересов. Кажется, специфическая задача государства в развитых индустриальных обществах состоит сегодня в том, чтобы компенсировать эгоизм автономных подсистем, недостаток их внимания к своему окружению. При этом государство не действует ни как единственный представитель общего блага, ни как гегемон. Государство сохраняет влияние на автономные подсистемы ещё и потому, что «оно единственное располагает ресурсом правового принуждения, тогда как все другие подсистемы могут создавать лишь давление обстоятельств»²³. В этом отношении ядро традиционной государственности сохраняется.

21 Там же. — С. 50.

22 Там же. — С. 51.

23 Там же. — С. 53.

В завершение Д. Grimm высказался о надобности по-новому определить позицию и функции государства, но свою собственную задачу он ограничил «историческим эскизом»²⁴ генезиса современного государства.

Как видно из содержания статьи, автор не задавался целью определить понятия государства и общества «вообще». Он рассмотрел соотношение этих предметов только на определенном отрезке истории и преимущественно в европейском (континентальном) ареале. Речь идет именно о современном (модерном, modern) государстве, а вопрос о том, существовало ли вообще государство до XVI в., например, у древних эллинов и римлян, не ставится. Тем не менее достаточно внятное освещение получил вопрос о том, какими обстоятельствами была обусловлена необходимость различать понятия государства и общества, и о том, как менялись взаимоотношения государства и общества.

Но все же в формулировках Д. Гримма тоже проявляется амбивалентное понимание государства. Хотя в ходе всего изложения модерное государство ограничивается от общества, в преамбуле статьи сказано буквально следующее: «Оно является как абстрактное и сверхличное образование, которое не идентично ни с властвующими, ни с подвластными, но охватывает тех и других»²⁵. Судя по этим словам, государство, как охватывающее «всех», идентично с социальным целым, хотя далее государство представляется как нечто отличное от общества и, следовательно, как часть социального целого.

В качестве неотъемлемого признака государства Д. Grimm особо выделяет его монополию на физическое принуждение (или власть и насилие, die Gewalt — опять же полисемантическое слово). Обычно выделение этого признака приписывают Макс Веберу²⁶, у которого, однако, нет развернутого обоснования; он лишь попутно дал дефиницию государства в своих суждениях о политике как призвании и профессии. В этих суждениях Вебера, как можно убедиться, опять-таки имеет место двусмысленное употребление слова «государство».

Итак, полисемия слова «государство» и ряда слов, находящихся в смысловой связи с ним (общество, нация, гражданин), сохраняется не только в обыденной речи, но и в научном обороте. В одних случаях государство представляется как социальное целое, в других — как его управляющая часть. Нередко авторы, формулирующие определение понятия государства, как будто намеренно подбирают двусмысленные средства выражения, чтобы по мере надобности употреблять определяемый термин то в одном, то в другом смысле. Во избежание двусмысленности нужно закрепить за научным термином «государство» только одно значение и называть этим термином либо некоторое социальное целое, либо его управляющую часть. Возможен ли рационально мотивированный выбор одного из двух вариантов?

Допустим, что государством следует именовать социальное целое, как обычно и поступают, говоря, например, что в некотором государстве проживают люди многих национальностей. В таком случае пришлось бы подобрать особый термин для обозначения управляющей части, которая не идентична ни социальному целому, ни той его части, которая живет (в качестве «общества») своей частной жизнью, не занимаясь управлением социальным целым. Если использовать для обозначения управляющей части слово «правительство», то будет указан толь-

ко интеллектуально-волевой компонент управляющей части, но не учтен ее силовой компонент (армия, полиция и т.д.). Поэтому термином «государство» удобнее обозначать всю управляющую часть социального целого, весь «аппарат управления» социальной системой в единстве его интеллектуально-волевых и силовых компонентов. Тогда термином «общество» уместно обозначать все множество людей, принадлежащих к данному социальному целому и подчиненных государству как аппарату управления. Лица, занятые (в данный момент) государственной деятельностью, тоже принадлежат к обществу; государство как аппарат управления не тождественно с этими лицами: лица, занятые государственным управлением, меняются, но аппарат управления при всех его метаморфозах сохраняется как сила, необходимая для обеспечения существования обширного социального целого.

Таким образом, словом «общество» удобнее (в силу сложившейся речевой практики и во избежание полисемии) обозначать все социальное целое, а словом «государство» — только управляющую часть такого обширного общества, которое в силу его необозримой обширности и гетерогенности может существовать как целое, как система только при наличии особого аппарата управления.

Вместе с тем не следует считать синонимами выражения «общество» и «социальное целое», или «социальная система». Можно различить общество «нуклеарное» (с государством в качестве его ядра), организованное как система, и общество «сетевое», способное существовать без государства в виде бессистемного конгломерата множества соприкасающихся общин. Общество второго вида не является социальным целым или системой. Поэтому понятие общества шире, чем понятие социального целого, социальной системы. Однако анализ и обоснование такого различия выходят за рамки этой статьи.

Пристатейный библиографический список

1. Grimm D. Der Staat in der kontinentaleuropäischen Tradition // Abschied vom Staat — Rückkehr zum Staat? / Rüdiger Voigt (Hrsg.). — Neubiberg: IfS, 1998.
2. Staat // Duden: Das Herkunftswörterbuch. 4. Aufl. — Mannheim, 2007. [CD-ROM].
3. Алексеев С. С. Собрание сочинений: в 10 т. — М.: Статут, 2010. — Т. 8: Учебники и учебные пособия. — 2010.
4. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер. — М.: Прогресс, 1990.
5. Гадамер Х. — Г. Истина и метод: Основы философской герменевтики. — М.: Прогресс, 1988.
6. Классен Х. Дж. М. Было ли неизбежным появление государства? // Раннее государство, его альтернативы и аналоги: [сб. ст.] / Под ред. Л. Е. Гринина [и др.]. — Волгоград: Учитель, 2006.
7. Митина С. И. Теория государства и права: основы науки: курс лекций. — Великий Новгород: Новгородский гос. ун-т, 2010.
8. Пьянов Н. А. Актуальные проблемы теории государства и права: учебное пособие. — Иркутск: Изд-во Иркутского гос. ун-та, 2007.
9. Ромашов Р. А. Теория государства и права. Краткий курс. — СПб.: Питер, 2010.
10. Философский словарь логики, психологии, этики, эстетики и истории философии / Под ред. [и с предисл.] Э. Л. Радлова. — СПб.: Брокгауз-Ефрон, 1911.
11. Чиркин В. Е. Государствоведение: Учебник. — М.: Юристъ, 2000.

24 Там же. — С. 53.

25 Там же. — С. 29.

26 См.: Вебер М. Избранные произведения, 1990. — С. 645–651.

Лайтер А. В.

ПРОБЛЕМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В статье анализируется механизм реализации принципа разделения властей в современной России в контексте построения правового государства, выявляются основные проблемы в конституционном законодательстве, затрагивающие исполнительную, законодательную и судебную ветви власти, рассматриваются предлагаемые в научной литературе варианты и способы решений, а также содержится авторский взгляд на исследуемую тематику.

Ключевые слова: правовое государство, Конституция Российской Федерации, исполнительная власть, законодательная власть, судебная власть, Президент Российской Федерации.

Layter A. V.

THE PROBLEM OF REALIZATION OF DIVISION OF THE POWERS PRINCIPLE UNDER FORMATION OF A STATE OF LAW IN MODERN RUSSIA

The article analyzes the mechanism of the principle of powers division implementation in modern Russia in the context of rule of law. It identifies the key issues in constitutional law concerning the executive, legislative and judicial branches of power. The options and methods of decisions offered in scientific literature are examined, and it also contains an authorial look on the investigated subjects.

Keywords: state of law, the Constitution of Russian Federation, executive power, legislature, the judiciary, the President of the Russian Federation.



Лайтер А. В.

В соответствии со ст. 5 Конституции Российской Федерации федеративное устройство нашего государства основано на его государственной целостности и единстве системы государственной власти. В современной России данный конституционный принцип гарантирует ее целостность и государственный суверенитет, обеспечивает слаженное функционирование государственного механизма по осуществлению функций Российского государства во всей их полноте и многообразии.

Согласно принципу, закрепленному в ст. 10 Конституции Российской Федерации, государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Данный принцип призван исключить возможность сосредоточения всей власти у одного органа (должностного лица) и установления диктатуры. Как отмечает профессор А. П. Фоков, каждая из ветвей власти характеризуется, а точнее олицетворяет определенную сферу приложенных властных полномочий¹. Кроме того, как пишут другие ученые, разделение властей преследует и дополнительную цель — определение функций каждой из ветвей власти, проведение разграничения между ними, а также определение полномочий и компетенции образующих их органов власти².

В России схему организации государственной власти на федеральном уровне, часто именуемую системой сдержек и противовесов, можно представить следующим образом:

1) Федеральное Собрание принимает законы, определяя законодательную базу деятельности всех органов государственной власти, влияет парламентскими способами на деятельность исполнительной власти, например, возможностью вопроса о доверии правительству либо выражением недоверия последнему в связи с несогласием с проводимой им политикой руководства исполнительной властью, участвует в формировании правительства и судебных органов страны;

2) Правительство России, осуществляя исполнительную власть, организует исполнение законов, влияет на законода-

тельный процесс (например, используя право законодательной инициативы, обязательность заключения правительства на законопроекты, требующие привлечения дополнительных федеральных средств). Возможность выражения недоверия Правительству парламентом сбалансирована возможностью роспуска законодательного органа главой государства и назначением в этом случае Правительства Российской Федерации президентским указом;

3) Конституционный и Верховный Суды России имеют право законодательной инициативы по вопросам их ведения (ст. 104 Конституции Российской Федерации), рассматривая в пределах своей компетенции конкретные дела, сторонами которых являются различные федеральные и региональные органы государственной власти.

Рассмотрим более детально элементы приведенной схемы в контексте механизма реализации принципа разделения властей и построения правовой государственности в России. При этом в исследовании остановимся более подробно на таких спорных и проблемных вопросах, как контрольные полномочия парламента над исполнительной властью, определение места и роли главы государства в органах власти и управления, а также сложность и неразработанность системы судебной власти.

Федеральное Собрание Российской Федерации как орган законодательной власти наряду с осуществлением основной функции — принятия законов — реализует и другие функции: представительство народа, участие в формировании других государственных органов и назначении ряда высших государственных должностных лиц, парламентский контроль.

На наш взгляд, явным недостатком Конституции Российской Федерации является ограниченный набор контрольных полномочий парламента в отношении органов исполнительной власти. В общем они сведены к контролю за исполнением федерального бюджета (в этом вопросе парламент может опереться на Счетную палату), решению вопроса о доверии правительству в целом, ратификации международных договоров и ежегодному отчету Правительства Российской Федерации о результатах своей деятельности.

Как отмечает конституционалист В. Е. Чиркин, в практике зарубежных государств существуют более разнообразные

1 Фоков А. П. Судебная власть в системе разделения властей // Российский судья. — 2007. — № 10. — С. 20.

2 Полянский И. А., Комарова В. В. Реализация принципа разделения властей в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. — 2001. — № 1. — С. 33.

формы контроля парламента. Так, например: вопросы к правительству и непосредственно к премьер-министру, дебаты по общей политике формирования и функционирования органов исполнительной власти, парламентские слушания, контроль за делегированным законодательством и др.³

Однако Федеральный конституционный закон «О правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ и Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» предусматривают недостаточное количество форм парламентского контроля за деятельностью Правительства России: решение вопроса о доверии, вотум недоверия, депутатские запросы и вопросы, предоставление информации Правительством о ходе исполнения федерального бюджета, письменные обращения комитетов и комиссий палат Федерального Собрания к членам Правительства и руководителям федеральных органов исполнительной власти (ст. 37–41)⁴, проведение парламентских расследований⁵, что исключает возможность функционирования эффективного парламентского контроля, основанного на регулярном необходимом взаимодействии и сотрудничестве с исполнительной властью.

Другой значимой проблемой в механизме реализации принципа разделения властей является определение места и роли Президента России в органах власти и управления. Профессор Г. Н. Чеботарев, выделяя наряду с традиционными ветвями власти в качестве самостоятельной президентскую власть, ставит ее во главу угла⁶. Данная позиция представляет определенный интерес, однако подкрепляется лишь гипертрофированностью властных полномочий главы государства (в том числе в формировании судебной власти), сложившейся практикой издания Президентом страны указов по вопросам, отнесенным к компетенции Федерального Собрания и Правительства России (например, о социальных выплатах⁷), в силу того, что отсутствует перечень вопросов, подлежащих регулированию исключительно законом⁸. По мнению доктора юридических наук С. М. Шахрая, являющегося одним из разработчиков Конституции Российской Федерации 1993 г., роль Президента заключается в консолидации власти, общества и государства в целом. Как справедливо подчеркивает С. М. Шахрай: «... федеративное, огромное по территории, с характерными региональными особенностями и разнообразием, и с большим потенциалом центробежных и центростремительных тенденций государство должно в центре иметь стержень, и таким стержнем должна быть фигура всенародно избранного президента. В глазах избирателей это арбитр и согласователь интересов, гарант приведения в действие механизмов в необходимых случаях федерального принуждения и других институтов обеспечения единства Российского государства... России необходима сильная власть,

рука настоящего хозяина»⁹. Вместе с тем С. М. Шахрай отмечает, что в сфере государственного устройства российская Конституция закрепляет модель не «суперпрезидентской», как это часто принято считать, а президентско-парламентской республики. Более того, по мнению С. М. Шахрая, Конституция не содержит прямых запретов на некоторые изменения в балансе ветвей власти, например на переход к правительству парламентского большинства. Чтобы реализовать на практике этот принцип, достаточно внести ряд изменений в Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и регламенты обеих палат Федерального Собрания¹⁰.

На наш взгляд, более правильной представляется все же точка зрения той части авторов, которые считают, что формой правления в России является суперпрезидентская республика, где глава государства фактически возглавляет систему исполнительной власти. В качестве аргумента можно привести анализ всех полномочий главы государства, проведенный профессором М. А. Красновым. Так, по его подсчетам, только с 2000 по 2011 г. Президент Российской Федерации законодательно оформил за собой более ста полномочий, которые выходят за рамки Конституции Российской Федерации¹¹. В 2002 г. Президенту Российской Федерации было передано право определять порядок взаимодействия федерального органа государственной регистрации с уполномоченным регистрирующим органом по вопросу государственной регистрации общественных объединений, создаваемых путем реорганизации, и в связи с их ликвидацией; право определять порядок формирования Общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений на паритетной основе из представителей общероссийских объединений профессиональных союзов и общероссийских объединений работодателей, а также иных общественных объединений и организаций. В 2004 г. был принят пакет известных законодательных поправок, ставящих под полный президентский контроль не только глав субъектов Российской Федерации, но и региональные законодательные органы. В 2007 г. Президент Российской Федерации получил право представления кандидатур в палаты Федерального Собрания Российской Федерации для назначения на должность (сроком на шесть лет) и об освобождении от должности Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Счетной палаты Российской Федерации — органа, который по своей сути должен являться органом сугубо парламентского контроля, а значит, быть независимым от Президента Российской Федерации и через него — от исполнительной власти. Кстати, новый Федеральный закон о Счетной палате, принятый в 2013 г., оставил эти полномочия за Президентом Российской Федерации. Также Президенту Российской Федерации были предоставлены права: определять порядок утверждения перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления; право определять поставщика (исполнителя, подрядчика) в качестве единственного, у которого осуществляется размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд; в 2008 г. — право определять федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление федерального государственного контроля; в 2009 г. — право представления в Совет Федерации Российской Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Конституционного Суда Рос-

3 Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. — М., 1998. — С. 360.

4 Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. 32-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. — 1997. — № 51. — Ст. 5712.

5 Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. — 2006. — № 1. — Ст. 7.

6 Безуглов А. А., Чеботарев Г. Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации // Государство и право. — Тюмень: изд-во Тюменского государственного университета, 1997, 1998. — № 10. — С. 119–120.

7 Указ Президента Российской Федерации от 30 мая 1994 г. № 1110 «О размерах компенсационных выплат отдельным категориям граждан» // СЗ Российской Федерации. — 1994. — № 6. — Ст. 589.

8 Николаев А. Проблемы реализации принципа разделения властей в Конституции Российской Федерации // Право и жизнь. — 2000. — № 25. — С. 28.

9 . Выступление С. М. Шахрая // Конституция 1993 года как план будущего для России. Материалы круглого стола. — 22 октября 2008 г. — М.: Олма Медиа Групп, 2009. — С. 21–26.

10 Шахрай С. М. Жалею, что Конституцию 1993 года не сделали по-настоящему «суперпрезидентской» // Конституционное и муниципальное право — 2012. — № 12. — С. 2–5.

11 Краснов М. А. Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость и сервиллизм // Сравнительное конституционное обозрение. — 2011. — № 4. — С. 7.

сийской Федерации и его двух заместителей; право назначения на должность и освобождения от должности, определение срока полномочий ректоров Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургского государственного университета; в 2010 г. — право вносить представление в Совет Федерации Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Председателя или заместителей Председателя Конституционного Суда Российской Федерации в случае, если решением Конституционного Суда установлено, что Председатель или заместитель Председателя Конституционного Суда не исполняет должностные обязанности или исполняет их ненадлежащим образом¹².

Кроме того, закреплено за Президентом и право по своей инициативе проводить консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность руководителя исполнительного органа государственной власти в субъектах Российской Федерации, а также с кандидатами, выдвигающимися в порядке самовыдвижения. Как отмечает А. А. Макарцев, это положение изначально закладывает возможности нарушения принципа равного избирательного права: в отношении одних избирательных объединений глава государства может воспользоваться этим правом, в отношении других — нет¹³.

Особенно расширение полномочий главы государства распространилось на сферу отношений с субъектами Федерации. Несмотря на то, что законодатель уже вернул прямые выборы, перекося полномочий в сторону президентской власти сохраняется по таким в юридическом смысле весьма неопределенным основаниям отстранения главы субъекта от должности, как утрата доверия Президента и ненадлежащее исполнение им полномочий. Представляется, что данный процесс должен происходить по конкретным основаниям и с четко определенной процедурой, с участием других органов государственной власти.

Таким образом, анализ конституционных норм, регулирующих институт Главы государства, свидетельствует о широком объеме его полномочий. Такое положение дел сторонниками президентской власти в России обосновывается объективной необходимостью становления развитого гражданского общества¹⁴. Противники сильной президентской власти выдвигают ряд аргументов о бесконтрольности власти, что неумолимо тормозит развитие демократического общества¹⁵. Так, крупный специалист в области конституционного права, бывший советник Президента Российской Федерации, академик РАН О. Е. Кутафин отмечает: «Принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. не создало объективных условий для самостоятельного и полноценного существования системы разделения властей. В стране продолжилось противостояние Президента и парламента. Что же касается судебной и исполнительной власти, то они превратились в ветви власти, полностью зависимые и фактически подчиненные Президенту... Создание новой партии власти «Единая Россия», получившей посредством широкого использования административного ресурса подавляющее большинство в Государственной Думе, а также изменение порядка формирования Совета Федерации, в результате которого из него были удалены руководители регионов, проявившие очевидную непокорность Президенту, позволили подчинить Президенту обе палаты парламента. Тем

самым система разделения властей в Российской Федерации была полностью ликвидирована, а связанные с ней положения Конституции Российской Федерации приобрели фиктивный характер. В результате можно утверждать, что Конституция Российской Федерации сегодня закрепляет не столько разделение властей, сколько развернутый конституционный институт, обращенный всей своей основной силой в сторону президентской власти. Сосредоточение у главы государства множества властных рычагов ставит его над всеми другими федеральными органами, а организационно-функциональная деятельность этих органов в системе разделения властей обретает своеобразные черты¹⁶. Исходя из вышесказанного, можно согласиться с позицией тех ученых¹⁷, которые предлагают законодательно закрепить исчерпывающий круг полномочий Президента Российской Федерации, минимизировав пределы политического усмотрения путем установления политико-правовых механизмов сдерживания со стороны других органов государственной власти.

Еще одной значительной проблемой в системе разделения властей является сложность, запутанность и отсутствие единства в системе судебной власти. В главе 7 Конституции России «Судебная власть» и Федеральном конституционном законе от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» закреплено существование единой судебной системы. Однако на практике в ее рамках можно выделить как минимум четыре самостоятельные автономные подсистемы: суды общей юрисдикции во главе с Верховным Судом России; Конституционный Суд Российской Федерации; конституционные (уставные) суды субъектов России и мировые суды. Существует справедливое мнение, что это ослабляет судебную власть, снижая ее эффективность¹⁸.

Одним из выходов из создавшегося положения может стать создание единого судебного органа, объединяющего всех представителей различных судебных подсистем, существующих в настоящее время. При этом конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, принимая опыт земель ФРГ, могли бы формироваться из профессоров права университетов и судей других звеньев судебной системы, работать на общественной основе и получать суточные за время заседаний суда. Ведь общеизвестно, что конституционные (уставные) суды созданы как штатные учреждения, с очень малым объемом работы, однако государство вынуждено платить солидные оклады судьям, содержать аппарат и пр.

Следует отметить, что само применение принципа разделения властей должно служить не ослаблению власти, а сотрудничеству и кооперации всех ее ветвей. В связи с этим актуальным становится вопрос о том, что необходимо сделать для реализации принципа разделения властей в России. На наш взгляд, можно предложить осуществление следующих мероприятий:

1. Исключить возможность присвоения законодательных полномочий иными органами государственной власти и, прежде всего, Президентом и Правительством России, конституционно определить перечень вопросов, подлежащих регламентации исключительно законом. Так, практически ничем не ограниченное право вето главы государства, как предлагают некоторые авторы, необходимо поставить в жесткие процедур-

12 Там же.

13 Макарцев А. А. Электоральная правотворческая политика: проблемы реализации в современной России // Материалы научно-практической конференции «Кутафинские чтения». — М., 2012. — С. 63.

14 Елисеев Б. Институт Президента Российской Федерации. — М., 1992. — С. 83.

15 См.: Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. — М., 2008. — С. 46–48; Лучин В. О. Указное право. — М., 1996. — С. 38–40; Ципко А. С. Президентские выборы надо отменить // Независимая газета. — 1995. — 20 февраля.

16 Кутафин О. Е. Российский конституционализм. — М.: Норма, 2008. — С. 234.

17 См., например: Колосова Н. М. Роль Президента Российской Федерации в системе разделения властей. — М., 2009. — С. 34; Безруков А. В. Модернизация государственного управления и системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Проблемы права. — 2012. — № 3. — С. 35–41.

18 Конституционное законодательство России / Под ред. Ю. А. Тихомирова. — М., 1999. — С. 119–120.

ные рамки путем принятия соответствующего федерального закона¹⁹.

2. Усилить парламентский контроль за подзаконным нормотворчеством исполнительной власти, обеспечив между законодательным и исполнительным органами власти баланс полномочий, исключая перенесение центра властных решений, а тем более всей полноты власти одного из них.

3. Исключить возможность вмешательства одной ветви власти в другую, а тем более слияния с ней либо подмены ее.

4. Решать споры о компетенции исключительно конституционным путем и через правовую процедуру (посредством конституционной юстиции).

5. Развить конституционную систему сдерживания каждой власти путем установления взаимных противовесов для всех властей;

В конечном итоге это позволит создать в России совершенную систему разделения органов государственной власти, способствуя воплощению идеи о правовой государственности.

Пристатейный библиографический список

1. Указ Президента Российской Федерации от 30 мая 1994 г. № 1110 «О размерах компенсационных выплат отдельным категориям граждан» // СЗ Российской Федерации. — 1994. — № 6. — Ст. 589.
2. Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. — 2006. — № 1. — Ст. 7.
3. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. 32-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. — 1997. — № 51. — Ст. 5712.
4. Безуглов А. А., Чеботарев Г. Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации // Государство и право. — Тюмень: изд-во Тюменского государственного университета, 1997, 1998. — № 10.
5. Безруков А. В. Модернизация государственного управления и системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Проблемы права. — 2012. — № 3.
6. Выступление С. М. Шахрая // Конституция 1993 года как план будущего для России. Материалы круглого стола. — 22 октября 2008 г. — М.: Олма Медиа Групп, 2009.
7. Елисеев Б. Институт Президента Российской Федерации. — М., 1992.
8. Колосова Н. М. Роль Президента Российской Федерации в системе разделения властей. — М., 2009.
9. Конституционное законодательство России / Под ред. Ю. А. Тихомирова. — М., 1999.
10. Краснов М. А. Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость и сервизм // Сравнительное конституционное обозрение. — 2011. — № 4.
11. Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. — М., 2008
12. Кутафин О. Е. Российский конституционализм — М.: Норма, 2008.
13. Лучин В. О. Указное право — М., 1996.
14. Макаревич А. А. Электоральная правотворческая политика: проблемы реализации в современной России // Материалы научно-практической конференции «Кутафинские чтения». — М., 2012.
15. Николаев А. Проблемы реализации принципа разделения властей в Конституции Российской Федерации // Право и жизнь. — 2000. — № 25.
16. Полянский И. А., Комарова В. В. Реализация принципа разделения властей в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. — 2001. — № 1.
17. Усанов В. Е. Разделение властей как основа конституционного строя и его роль в формировании парламентаризма в современной России // Государство и право. — 2005. — № 12.
18. Фоков А. П. Судебная власть в системе разделения властей // Российский судья. — 2007. — № 10.
19. Ципко А. С. Президентские выборы надо отменить // Независимая газета. — 1995. — 20 февраля.
20. Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. — М., 1998.
21. Шахрай С. М. Жалею, что Конституцию 1993 года не сделали по-настоящему «суперпрезидентской» // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 12.

19 Усанов В. Е. Разделение властей как основа конституционного строя и его роль в формировании парламентаризма в современной России // Государство и право. — 2005. — № 12. — С. 22.



Полянский Б. В.

ИРАН В ЕВРАЗИЙСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ НА РУБЕЖЕ ВЕКОВ. ИСТОРИЯ, ПОЛИТИКА, ЭКОНОМИКА

В статье затронуты религиозные, культурные, государственные и политические аспекты многовековой истории Ирана. Эта страна является «ключевой» на Ближнем Востоке при решении ряда проблем религиозного, государственного и политического устройства среди соседних стран исламского мира, представляя собой мост между европейской и азиатской цивилизациями.

Ключевые слова: шахиншах, рахбар, зороастризм, авестизм, шииты, сунниты, династии Каджаров, Пехлеви.

Polyanskiy B. V.

IRAN IN EURASIAN SPACE AT THE TURN OF THE CENTURY. HISTORY, POLITICS, ECONOMICS

The article discussed the religious, cultural, public and political aspects of the long history of Iran. This country is the «key» in the Middle East in solution of a number of problems of religious, public and political order among the neighboring countries of the Islamic world, representing a bridge between the European and Asian civilizations.

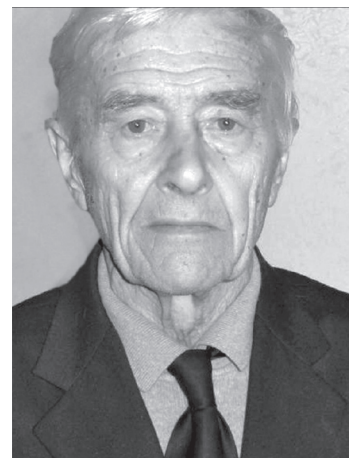
Keywords: shahinshah, Rahbar, Zoroastrianism, avestizm, Shiites, Sunnis, Qajar dynasty, Pahlavi.

Если спросить в XXI в. у обычного российского обывателя, что он знает про Иран, то он, в лучшем случае, вспомнит персидские ковры, иранского шаха или Стеньку Разина, «который... обнял персиянки стан»! Наши СМИ не очень часто балуют нас новостями из этой страны. Ведь нашим международным корреспондентам обязательно подавай что-нибудь сенсационное, вроде взрывов или иных стихийных бедствий, не говоря уже о спорте или коррупции!

В тоже время Иран в последние десятилетия стал одной из наиболее важных точек мировой политики, особенно на Ближнем Востоке. Эта страна, как наш непосредственный южный сосед, занимает особое выгодное географическое и стратегическое положение среди своих «товарищей по исламу». С запада он граничит с Ираком, Турцией, с востока — с Афганистаном, Туркменией и Пакистаном, а с юга — странами ОПЕК (Организации стран — экспортёров нефти). Располагаясь в пределах юго-западной части Евразийского материка, Иран представляет собой своеобразный мост между европейскими и исламскими цивилизациями. Благодаря обширному морским границам с Каспийским морем и Персидским заливом Иран имеет прямые выходы к России, Кавказу, республикам Средней Азии и к Индийскому океану. Иран всегда оставался ключевым объектом на караванном «шелковом» пути с запада на восток.

Персидский залив, он же Жемчужный или Арабский, как своеобразный клинок между Аравийским полуостровом и Ираном, в древние времена представлял собой как бы внутреннее море в пределах огромной Персидской империи. Этот залив напрямую связан с историей освоения несметных нефтяных богатств Ирана и арабских султанатов (Абу-Даби, Рас-аль-Хайма и Шарджа) и княжеств (Аджман, Умм-аль-Кайвайн, Дибай и Фуджейра). Эти семь арабских стран в 1853 г. были объединены под общим названием Договорной Оман (Trucial Oman или Trucial States). В 1971 г. на этой территории было создано независимое государство — Объединенные Арабские Эмираты.

Иран — замечательная страна с многовековой историей смены цивилизаций, религий; свидетель и участник создания и распада империй и государств. Но Иран сохранял и сохраняет свою самобытность в евразийском пространстве, соблюдая не только собственную политическую независимость, но и шиитское толкование Корана, как и персидский язык (фарси), среди соседних арабских стран, исповедующих ислам суннитского толка. В течение трёх последних десятилетий Иран находится на пике мировой политики, особенно в связи



Полянский Б. В.

с военными событиями в Ираке и Сирии и введением международных экономических санкций, которые были направлены против амбициозных стремлений Ирана войти в клуб «атомных держав».

Россия имеет длительную историю экономических и культурных связей с Ираном, формировавшуюся ещё с древности, раннего Средневековья вплоть до наших дней. В 70-х годах прошлого века наша страна отмечала знаменательное событие — 2500-летие Иранского государства. В 1971 г. Институтом востоковедения АН СССР была подготовлена и издана солидная монография, посвященная этой дате. В связи с этой важной исторической датой в истории Ирана необходимо напомнить некоторые сведения о богатой культурной и духовной истории образования иранского государства, начало которой относится ещё к IV–VIII векам до н.э.

Великие державы того времени — Ассирия, Вавилония, Урарту, Мидия, Элам и др. вели борьбу за сферы влияния на Ближнем и Среднем Востоке. Царям Ассирии удалось захватить большую часть Передней Азии. В результате ожесточенной борьбы за сферы влияния союзникам этих стран, во главе с Нововавилонским царством и Мидией, в VII в. до н.э. удалось разгромить Ассирию. При этом древние столицы Вавилон и Ниневия были разрушены. В западной и юго-западной частях Ирана уже тогда селились осёдлые племена, формировавшие свою культуру и язык.

Оформление Персии в большое централизованное государство, или Персидскую империю, произошло при Ахеменидах (558–330 гг. до н.э.). Это была огромная рабовладельческая держава, объединявшая часть Кавказа, Среднюю Азию, весь Арабский восток, острова Эгейского моря, Македонию, Белуджистан и Афганистан.

К середине VI в. до н.э. выдвинулся правитель персидских племен Юго-Западного Ирана — Кир II (или Кир Великий). Кир завоевал Лидию, Нововавилонское царство и ряд других стран Ближнего и Среднего Востока, тем самым основав мировую державу Ахеменидов. Персидское войско состояло в основном из ополченцев свободного населения Персиды (Парса). В 522–486 гг. до н.э. великим правителем этой державы стал Дарий I.

Ахеменидская империя просуществовала более двухсот лет. Достижения этого периода в областях культуры, хозяйства и политики сыграли большую роль в истории народов Востока и позже, в период эллинизма, государств парфянов и Сосанидов, народов Средней Азии и Кавказа. Были созданы единая денежная, налоговая, почтовая системы; админи-

стративная система с делениями на сатрапии, введен единый арамейский государственный язык и письменность. Были усовершенствованы старые караванные дороги и построены новые, началось широкое внедрение железных орудий, освоение новых земель, расцвет ремёсел.

Религия при Ахеменидах, как религия народов Ирана, была основана на почитании Ахурамазды и других иранских богов, — так называемый «маздеизм» (представление о борьбе добра и зла). В это время, уже при Сасанидах (224–651 гг. до н. э.), на базе местных религиозных течений в Иране укрепилась религия «зороастризма», по имени легендарного основателя религии, пророка Зороастры (Заратушты, на фарси — Зардошты) или «огнепоклонство», с почитанием роли огня. В частности, по этим законам покойников не хоронили, а оставляли истлевать, или — на растерзание хищным птицам. На окраине г. Кермана, в Иране, автору удалось в 1967 г. посетить глиняные возвышения, на которых, по преданию местных жителей, зороастрийцы оставляли умерших для их «естественной мумификации».

В основе этой религии лежало учение Авесты (авестизм) по названию главной священной книги, которое исповедовали племена персов и мидян в районах западного Ирана. Они называли себя «арийцами» или расой избранных. Так именовали себя цари Ахемениды в своих официальных надписях. Название Иран — того же происхождения от древнеиранского Арианэм или «страж».

Со второй четверти и до конца VII в. до н. э. сформировалось Мидийское царство, когда мидяне подчинили и объединили персидские племена во главе с Ахеменидами. Можно считать, что с этого времени государственное устройство Ахеменидской, или Персидской, империи представляло собой централизованную власть на религиозной основе. Подобное устойчивое сочетание монархии и главенствующего в стране духовенства, или «теократия», типично для государственного устройства Ирана и по сей день. Государство Ватикан также может служить подобным примером.

При Александре Македонском (330–323 гг. до н. э.) Ахеменидская держава ещё более расширилась, произошло смешение языков и народов на территории современного Ирана (тогда Персии) и оформился персидский язык. Александр Македонский стремился объединить греков и восточные народы в единое культурное и политическое целое. Его политика явилась продолжением политики Ахеменидов, когда подобный культурный синтез начался ещё за 200 лет до его завоеваний.

Среднюю Азию к началу I тыс. до н. э. целиком населяли иранские народности: бактрийцы, согдийцы, хорезмийцы, парфяне, сакцы и др. На основе согдийцев и бактрийцев в раннем Средневековье сформировался таджикский народ, который говорит на языке фарси, в отличие от других тюркоязычных народов Средней Азии — узбеков, киргизов, туркмен и казахов. Автор, прожив и проработав в Таджикистане более 20 лет (с 1957 до 1977 г.), достаточно уверенно освоил таджикский язык, что пригодилось позже, во время длительной служебной командировки в Иран.

В VII–XI вв. Иран уже находился в составе обширной территории, подвластной Арабскому Халифату, охватывавшему всю Северную Африку, Пиренеи, Среднюю Азию, весь Ближний Восток до Китая. Новое население — арабы, исповедовавшие ислам, вытеснили зороастризм, но арабский язык оказался менее устойчивым на этой территории и в X в. его начал вытеснять персидский и таджикский языки.

В VII в. ислам распался на суннизм и шиизм. Основой послужили политические разногласия по вопросу о престолонаследии в халифате, а затем произошел религиозный раскол. Шиизм объединил всех недовольных арабским владычеством и признавал верховную власть над мусульманами только за 12 потомками пророка Мухаммеда. В XVI в. шиизм этого толка был признан государственной религией Ирана. Наравне с пророком Мухаммедом иранцы чтят и пророка

Али, как первого имама, и 11 его сподвижников и потомков (Хуссейн, Реза и т. д.). Их святыня находится в городе Мешхеде на северо-востоке Ирана.

В связи с этими историческими событиями вспоминаются траурные дни в Тегеране, когда автор с семьёй жил в 1972–1975 гг. напротив мечети на улице Ираншахр, рядом с площадью и памятником поэту Фердоуси. Мы видели воочию из окон нашего дома, как мусульмане устроили траурное шествие с самоистязаниями в память убийства суннитами шиитского пророка Хуссейна. Под заунывную молитву из мечети по нашей улице ритмичным шагом медленно шествовала широкая шеренга молодых мужчин в чёрных атласных рубашках, с откидными клапанами на спине. Они хлестали себя до крови на спине проволочными метёлками, приговаривая, в ритме траурной мелодии, фразу «шах хуссейн — вай хуссейн». Подобные печальные дни в истории ислама у нас в Союзе, в мусульманских республиках назывались, по созвучию, «шахсей-вахсей». В эти траурные дни нам запрещалось покидать дома и выходить на улицу во избежание серьёзных столкновений с агрессивно-настроенной толпой фанатиков-шиитов. Также запрещалось фотографирование траурных церемоний.

С XI в. Иран попадает под власть тюркских племён (сельджуков), которые особенное влияние оказали на Иран при династии Сефевидов (XI–XVIII вв.).

В конце XIV в. Иран подвергся нашествию полчищ Тамерлана, огромное государство которого продержалось здесь недолго, до эпохи Сефевидов. При шахе Аббасе I (1587–1629 гг.) началась централизация страны и укрепление феодальной экономики. Шло большое строительство, велась обширная торговля. Установились регулярные торговые отношения с Россией. От этого периода осталась масса чудесных построек: мостов, мечетей, дворцов, в частности — в городе Исфахане.

После Сефевидов Иран подвергся афганской оккупации, а в правление Надир-шаха (1730–1747 гг.) Иран уже вёл завоевательные войны с соседними странами. С 1794 по 1925 гг. Ираном правили представители тюркского племени каджаров шиитского толка (Али-Мухаммед-хан) и страна была сильно ослаблена.

С начала XIX в. Иран стал узлом сложных противоречий между Англией, Россией, Францией и Германией, капитал которых начал усиленное проникновение в страну в виде концессий, например — Англо-Иранская нефтяная компания, или АИНК, с 1901 по 1951 гг.

В 1907 г. между Англией и Россией было подписано соглашение о разделе Ирана на сферы влияния. 20 ноября 1917 г. Ирану была предоставлена полная самостоятельность со стороны Советской республики. Были аннулированы все царские концессии и договор о разделе сфер влияния, переданы все ценности, принадлежавшие России. Однако в августе 1917 г. Ирану было навязано кабальное англо-иранское соглашение. В мае 1920 г. между Советской Россией и Ираном были установлены дипломатические отношения, и в 1921 г. был подписан советско-иранский договор, по которому были аннулированы все соглашения, заключённые ранее Россией с Ираном. Общая стоимость переданных Ирану материальных ценностей определялась 600 млн золотых рублей.

В 1925 г. в Иране утвердилась новая династия Пехлеви, правящая страной до 1978 г. Основатель династии, шах Реза Пехлеви, был военным по образованию и, насколько нам известно, служил офицером в России в казачьих войсках.

В 1927 г. был заключен советско-иранский договор о гарантии и нейтралитете, подтвердивший договор 1921 г. Но в 1937 г. Иран подписал Саадабадский договор в пользу империалистических государств, который преследовал цель изоляции Советского Союза. В 1938 г. Иран денонсировал Советско-Иранский торговый договор, в результате чего до марта 1940 г. между нашей страной и Ираном не было договорных отношений.

В 1955 г. Иран вошел в военный блок СЕНТО (бывший Багдадский пакт), а в 1959 г. заключил военное соглашение с США.

Прогерманская политика Ирана в начале Отечественной войны стала угрозой для СССР и 25 августа 1941 г., на основании советско-иранского договора 1921 г. и подписанного 8 сентября 1941 г. соглашения о дислокации советских и английских войск, в северную часть Ирана были введены советские войска. Одновременно с юга в Иран вступили английские войска. 17 сентября 1941 г. советские и английские войска вступили в Тегеран с целью положить конец деятельности фашистской агентуры. В тот же день была интернирована германская колония. Иран до конца войны в итоге был разделен на соответствующие сферы влияния между СССР и Великобританией. В конце 1942 г. с согласия Великобритании, минуя всякие международные договоры, США также ввели в Иран несколько дивизий, объединенных общим названием «Командование Персидского залива», что явилось фактически военной оккупацией страны.

В дни великой битвы на Волге правительства США и Англии подготовили план «Вельвет», предусматривавший ввод их войск в советское Закавказье из Ирана. Одновременно они отказались в 1942 г. от своих обязательств по открытию второго фронта. Эти действия служили основной цели — ослабить СССР и завладеть Бакинскими нефтяными ресурсами. Но сокрушительное поражение фашистских войск под Сталинградом сорвало англо-американские планы полного захвата Ирана и Закавказья.

16 сентября 1941 г. шах Реза Пехлеви отрёкся от престола в пользу своего 23-летнего сына Мухаммеда и покинул страну. В 1965 г. новый шахиншах Мухаммед Реза Пехлеви ариамехр (т.е. царь царей арийского мира) и его молодая шахиня Фарах (третья жена шаха) были торжественно коронованы в Тегеране, по поводу чего в Тегеране была издана красочно иллюстрированная монография, сохранившаяся у автора статьи. Для шахини французскими ювелирами была изготовлена новая корона, украшенная огромными жемчужинами, рубинами и изумрудами.

Шахиншах Мухаммед Реза, как и отец, был военный по образованию. Он начал проводить откровенно прозападную и проамериканскую политику светского государства. Очень активно начали использоваться иностранные патенты на производство автомобилей, бытовой и др. техники. В 1962 г. был принят ряд законов: об аграрной реформе, по борьбе с неграмотностью, изменению устаревшей избирательной системы (были предоставлены избирательные права женщинам), о национализации лесов и водных источников. Для повышения грамотности и поднятия культурного уровня ведения сельского хозяйства в сельских районах был организован так называемый корпус образования и прогресса или, на фарси, «сехах дониш и сехах беждошт». В этот корпус набирались молодые парни, призванные в армию, или кадеты, которые направлялись в отдаленные селения, где учили крестьян рациональному ведению сельского хозяйства, а их детей — читать и писать. Автор воочию видел подобные занятия «по ликвидации безграмотности» в маленьких горных селениях. Также велась активная политика против употребления и распространения наркотиков. Помним, как на первой странице англоязычной газеты «Тегран-журнал», издававшейся в Тегеране, кажется, в 1970 г. были напечатаны портреты пяти расстрелянных офицеров иранской армии, занимавшихся этим противозаконным делом.

Продолжая сотрудничество с США, Англией и другими капиталистическими державами, Иран вместе с тем развивал отношения с СССР и другими социалистическими странами. Начало этому процессу было положено в 1962 г., когда иранское правительство заверило СССР в том, что оно не предоставит никакому иностранному государству право строить ракетные установки на территории Ирана. Затем был

заключён ряд соглашений с нашей страной об экономическом и техническом сотрудничестве, что привело к расширению двусторонних экономических связей, к увеличению торговли и активизации культурного обмена. В октябре 1972 г. в Москве был подписан Договор о развитии экономического и технического сотрудничества между нашими странами сроком на 15 лет, а также план культурных обменов на 1972–1976 гг. С нашей страной в 1965 г. был заключен контракт на строительство металлургического комбината. Была создана Национальная Иранская стальная корпорация (НИСК).

Во время служебной командировки в Иран, с 1966 по 1975 г., и работы в НИСК, автор статьи принимал активное участие в геологоразведочных работах для подготовки сырьевой базы коксующихся углей для строящегося комбината. С 1966 по 1969 г. автор работал в должности начальника участка на Керманском угольном месторождении. Позже, с 1972 по 1975 гг., был на руководящей работе в НИСК в Тегеране.

В невиданно короткие сроки, фактически за 5 лет (1968–1973 гг.), с помощью Советского Союза, при участии специалистов «шурави», был построен и запущен в производство Исфаханский металлургический комбинат. «Шурави», так нас называли в Иране и Афганистане, означает «советский», от слова «шуро» или «совет», на фарси.

В марте 1973 г. с дружественным визитом Иран посетил наш премьер-министр А. Н. Косыгин, который принял участие в открытии Исфаханского металлургического комбината. Он же приезжал в 1975 г. по случаю пуска комбината.

Наряду с такой активной промышленной политикой, при шахском режиме на бытовом уровне позволялись, и даже поощрялись, такие вольности, как свободная торговля спиртным, издание журналов и ТВ передач фривольного содержания; непокрытые головы у женщин в общественных местах и пр. Всё это противоречило традиционным религиозным устоям Ирана и принципам теократии, что вызвало естественный протест иранского духовенства во главе с Аятоллой Хомейни (или Хоменеи), у которого в прошлом были и личные счёты с шахом.

При шахском «полицейском» режиме шиитское духовенство было отодвинуто на второй план в управлении государством. Тем не менее портреты имамов и исламских пророков, как и портреты шаха, красовались на видных местах в общественных местах. Культ шаха был возведен до немислимых высот. Так, перед каждым показом фильмов, в основном американских, исполнялся иранский гимн, все вставали, и мы, «шурави», в том числе, и лицемерили на экране «его величество» во всех возможных героических ситуациях: за штурвалом самолета, перед ликующей толпой граждан, принимающим военный парад и т.д.

В 1978 г. в Тегеран из эмиграции вернулся Аятолла Али Хомейни, который возглавил антишахскую оппозицию. В Тегеране и других крупных городах Ирана начались народные и студенческие демонстрации, забастовки, инициированные духовенством, произошла т.н. «исламская революция». Было сформировано временное правительство во главе с премьер-реформатором Хатами. Волнения были жестоко подавлены войсками во главе с военным министром генералом Азхари, были многочисленны жертвы.

«Стражи исламской революции», т.е. толпы молодых необразованных парней, устраивали настоящие погромы в городах, разбивали витрины, взрывали и сжигали магазины и кафе, где продавали спиртное (даже пиво). Мне рассказывали, как эти «стражи» вкатили бочку солянки в популярную пивную «White Cap» на площади Фердоуси в центре Тегерана, подожгли и взорвали пивную. Наши специалисты из «Зарубежгеологии», которые работали в Иране во время революции в 1979 г., рассказывали про все ужасы тех дней, когда им пришлось срочно, под дулами автоматов, эвакуироваться через Каспийский порт Пехлеви в Баку.

В 1979 г. шах был свергнут с престола и с семьёй эмигрировал в США, и Президентом провозглашенной Исламской республики Иран (ИРИ) стал избранный Махмуд Ахмадинежад, жёсткая политика которого была направлена на достижение экономической независимости Ирана от западных стран и искоренение всех «западных вольностей» в быту, упомянутых выше.

Однако в 80-е годы война с Ираком затормозила экономический рост страны. К тому же к концу 80-х гг. население Ирана увеличилось вдвое за 20 лет, до 47 млн человек, что вызвало отток несовершеннолетнего населения в города и упадок сельского хозяйства. В итоге к концу XX в. Иран впервые стал крупным импортером пищевой продукции.

Тем не менее «исламская революция» способствовала резкому развитию здравоохранения и образования, ликвидации неграмотности в Иране. Усилилось дорожное строительство, активизировалось автомобилестроение и точное машиностроение на волне массовой приватизации. В 2000 г. из-за нехватки нефтеперерабатывающих мощностей возник дефицит электроэнергии, и Иран стал закупать бензин за границей, до 40% от общего потребления. Начались активные поиски альтернативных источников энергии, в основном атомной. Дело в том, что недра Ирана богаты ценными полезными ископаемыми, нефтью, газом, металлами, углем и, в частности, урановой рудой.

В 1980–1990 гг. в Иране были выявлены две ураноносные провинции: Центральная-Иранская и Загросская. В первой из них, в блоке Бафк-Поште-Бадам, в железорудных и карбонатных породах протерозоя развита комплексная минерализация, включая уран, торий и редкоземельные элементы. В Загросской зоне радиоактивные аномалии распределены неравномерно, связаны с соляными куполами и практического значения не имеют.

По данным Организации по атомной энергии (МАГАТЭ), запасы урана в Иране составляют 5 тыс. т. Но главная проблема заключалась в том, что потребовалось промышленное обогащение этих руд для их использования в энергетических целях на АЭС. Крупная АЭС на обогащенном уране была построена с помощью России в Бушере и поныне успешно действует.

Ещё в 70–80 гг. прошлого века в Иране, в Натанзе и Форду начали создаваться обогатительные установки — центрифуги (число их достигло 19 тыс.), которые доводили промышленную концентрацию урана до 20% и более. Вот тут-то и возникла потенциальная возможность довести эту концентрацию до 90%, т. е. достаточной для создания атомной бомбы. Иран всегда стремился войти в состав держав «Атомного клуба». Получив потенциальную возможность создать собственную атомную бомбу, руководство Ирана, в лице М. Ахмадинежада, начало блефовать, угрожая бомбой своему извечному противнику — Израилю. Основные противники усиления Ирана — США, Саудовская Аравия и Израиль, — добились введения экономических санкций, направленных на уничтожение центрифуг, или хотя бы санкций против доведения обогащения урана до критического уровня, т. е. более 90%. Санкции были введены со стороны Совета безопасности ООН, президента США и конгресса США. Израиль сразу выступил за ужесточение санкций, испытывая прямую угрозу уничтожения со стороны Ирана. При этом Саудовская Аравия боялась экспансии «шиитской революции» на арабские страны, а США особенно опасались потерять свою «дойную нефтяную корову» на Ближнем Востоке в случае возможного военного конфликта в районе Персидского залива.

В ответ на ужесточение санкций фактический руководитель Ирана рахбар Али Хаменеи в новогоднем послании 21 марта 2011 г. объявил четвёртое десятилетие существования ИРИ «Декадой прогресса и справедливости», а новый 1390 г. (по мусульманскому календарю) — «Годом экономического джихада». При этом предпочтение отдавалось привати-

зации в экономике, хотя этот процесс шёл медленно из-за оппозиции парламентского большинства. В 2007 г. 70% промышленного производства принадлежало государственному сектору, к которым относились предприятия нефтехимии, чёрной и цветной металлургии и машиностроения. Однако эта статья экономики в 2004 г. была пересмотрена в сторону приватизации до 80% тяжелой промышленности. Лёгкая промышленность была полностью приватизирована. Сельскохозяйственный сектор составлял 11,2% в структуре ВВП Ирана.

Четвёртая пятилетка, с 2005 до 2010 гг., подразумевала следующие годовые показатели развития: 1 — создание 700 тыс. новых рабочих мест; 2 — рост на 15% железнодорожных перевозок; 3 — рост до 56 млн т. производства нефтепродуктов; 4 — увеличение к 2010 г. до 6 тыс. мегаватт энергии АЭС; 5 — создание 50–60 промышленных предприятий; 6 — привлечение финансов иностранных банков. Тем самым планировалось повысить уровень инвестиций в экономику к 2025 г. до 3,7 трлн долл., из них — 1,3 трлн иностранных инвестиций.

В июне 2013 г., в результате президентских выборов, к власти в Иране после М. Ахмадинежада пришел вновь избранный президент Хасан Раухани (фамилия Раухани — псевдоним, по рождению его фамилия — Хареидун). Он преследовал на политическом поприще как реформатор и либерал. По образованию он священнослужитель (муджтахид). По сравнению с жестким Ахмадинежадом Хасан Раухани выглядит более уравновешенным гуманистом, рассудительным и конструктивным. Предпочитая в споре хладнокровный диалог, он не угрожает уничтожить Израиль и искоренить сионизм, не угрожает атомной бомбой, пытается найти общие политические и экономические интересы, как с США, так и с Россией, оставаясь «островом стабильности» между такими соседними «горячими точками», как Афганистан, Ирак и Сирия. Характерным является прошедший в октябре 2014 г. саммит пяти Прикаспийских государств: России, Казахстана, Туркмении, Азербайджана и Ирана. По инициативе нашего президента этот саммит был направлен на согласование и утверждение границ прибрежных зон Каспия для каждой из стран-участниц. Эти прибрежные шельфовые зоны богаты такими природными ресурсами, как нефть, осетровые рыбы и пр. Приятно было наблюдать, как В. В. Путин и Х. Раухани по благоприятном окончании встречи обменялись улыбками и дружескими рукопожатиями. В связи с этим необходимо напомнить, что в таком теократическом государстве, как Иран, последнее слово остается пока не за президентом, а за религиозным главой — рахбаром Аятоллой Хомейни. В Иране в настоящее время установлены три центра власти: 1 — рахбар — аятолла (высший руководитель и высшая должность в ИРИ), 2 — избираемый президент и 3 — законодательный двухпалатный парламент. Нижняя палата — меджлис, избиравшийся ранее сроком на два года, а после 1956 г. — на четыре года, и верхняя палата — сенат, который был основан в 1950 г.

Административное деление Ирана представлено 22 останами и губернаторствами с центрами. Так, автору пришлось жить и работать сначала в Керманском остане, а позднее — в Центральном, столичном, остане. Сохранились и прежние исторические названия провинций: Азербайджан, Гилян, Хоросан, Лурестан, Хузестан, Фарс, Керман, Белуджистан и другие.

В Женеве в конце 2013 г. (в ночь на 24 ноября) страны — члены Совбеза ООН: Франция, Германия, Великобритания, Китай и Россия — достигли договоренности о смягчении антииранских экономических санкций, позволяющих доводить обогащение урана не более чем до 20% уровня. Уран, обогащенный до 20%, должен быть объединен до 5%, который непригоден для изготовления атомного оружия.

Экономические санкции привели к отрицательным последствиям для экономики Ирана. Так, инфляция в стране выросла до 40%. Экспорт нефти упал на 50%, число безработ-

ных увеличилось до 3,5 млн человек. Такие продукты, как рис, мясо, растительное масло, резко вздорожали.

Условия смягчения санкций Иран принял на себя на полугодовой срок, во время действия временного соглашения, при жестком контроле со стороны МАГАТЭ. Через 6 месяцев должен быть готов окончательный договор между Ираном и мировым сообществом, причём ядерная программа Ирана должна быть ему подконтрольной. В этом случае должно быть серьёзное ослабление экономических санкций и около 8 млрд «замороженных» на иностранных счетах долларов может вернуться на счета иранского руководства.

Большинство населения Израила и часть конгресса США, категорически против такой «мягкой» альтернативы решения вопроса о санкциях, считая, что, продолжая обогащать уран, Иран может легко достичь 90% порога, объявив себя уже ядерной державой.

Достигнув, таким образом, состояния «пятиминутной готовности», Иран мог бы стать для Израиля аргументом для уничтожения с воздуха ядерных объектов. На самом деле, подобный вариант неосуществим, поскольку эти объекты находятся в скальном подzemье на юге Ирана и недостижимы для обычных авиабомб. США же не даст Израилу спецбомбу, так как Президенту США Обаме сейчас не до войны на Ближнем Востоке — своих проблем хватает; санкции, по сравнению с войной, для США предпочтительнее.

На Ближнем Востоке издавна установился жесточайший антагонизм между двумя «избранными нациями» — иранцами (арийцами) и евреями-израильянами — «богом избранным народом» среди арабского окружения. Каждый угрожает другому народу полным уничтожением, особенно сейчас, в век атомного оружия. Поэтому Израиль, и его основной «спонсор» — США, не хочет идти ни на какие смягчения экономических санкций против его злейшего врага — Ирана, не обладая собственной атомной бомбой, но провоцируя США на военное вмешательство в Иран.

Обычному читателю трудно оценить эти политико-экономические события в Иране, слабо представляя себе физико-географические особенности этой страны. Что же такое государство Иран в природном отношении?

Располагаясь в виде своеобразного перешейка между Каспийско-Кавказским регионом и северным обрамлением Индийского океана, Иран занимает обширную территорию 1648 тыс. кв. км, с севера на юг — 2600 км, с запада на восток — 2100 км. Границы страны проходят, в основном, по вершинам горных хребтов, которые оконтуривают страну по периферии и пересекают её с северо-запада на юго-восток. Так называемое Иранское нагорье занимает большую центральную и южную части страны в виде пустыни или полупустыни, лишенной не только древесной, но и кустарниково-травянистой растительности.

Горные хребты обрамляют эти пустынные равнины, на севере — горы Эльбурс, с вершиной Демавенд, 5694 м, а на юго-западе — горы Загрос (высота до 4548 м). Своеобразие рельефа Ирана определило ландшафт засушливого плоскогорья с резко континентальным сухим климатом, резко отличающегося, на той же широте, от влажного средиземноморского (Греция, Италия) или муссонного (Индия, Бирма). Центральные и юго-восточные части страны занимают каменистые пустыни Даште-Лут и Даште-Кевир (осадков — менее 100 мм/год), которые приходилось пересекать автору во время поисковых геологических маршрутов в 60-х годах прошлого века.

Иран — аграрно-индустриальная страна с развитой лёгкой и тяжелой промышленностью. Иран по объёму ВВП является крупнейшей экономикой в исламском мире после Турции. Рост ВВП в 2011 г. составил 2,5%.

Пахотные земли составляют 20% всей территории Ирана. Большая их часть находится на севере, ближе к Каспийскому морю, в пределах влажных субтропиков (до 1800 мм осадков в год), а также в относительно влажных долинах на северо-за-

паде страны. Часть пахотных земель в равнинных засушливых южных провинциях оснащены ирригационными системами в виде системы вертикальных колодцев («керизов» или «канатов»), соединенных подземной галереей, выводящей почвенные воды к поверхности с глубин 5–10 м. Всего орошается 7,5 млн га земель. Среди пустыни часто можно встретить небольшие оазисы, приуроченные к подземным источникам воды, с посевами пшеницы, рощами финиковых пальм и плодовых деревьев хурмы, гранат, апельсинов и пр.

Иранцы традиционно сеют пшеницу, ячмень, рис, бобовые, хлопок, сахарную свёклу. Выращивают сахарный тростник, табак, чай, орехи и знаменитые фисташки, последние — в основном на экспорт. Огромные плантации фисташковых невысоких ветвистых деревьев, например, окружали окрестности г. Кермана, где был построен посёлок «Ордукар» для советских специалистов.

Животноводство основано на разведении крупного и мелкого рогатого скота, коз, верблюдов. В Каспийских водах ведётся промысел осетровых рыб и добыча осетровой «паюсной» чёрной икры — основного экспортного продукта Ирана. По законам шариата, осетров и белуг запрещено есть «как голую», без чешуи (или, на фарси, «бе пуст»). В рыбных лавках в центре Тегерана она продавалась, к нашему удовольствию, дешевле, чем рыба с чешуёй. В шариате устроено много ограничений в быту и поведении людей, которые своими корнями уходят ещё в иудаизм. Сюда относятся, кроме упомянутой рыбы, обязательное ношение головного убора, ритуал убийства домашних животных, запрет изображения людей и пророков (у суннитов), употребление в пищу свинины и пр. Ислам, как более молодая религия на Ближнем Востоке, ещё в начальной стадии своего формирования много воспринял от более древних религиозных культов — иудаизма и христианства. Разделение на суннизм и шиизм произошло позднее.

Коренное население Ирана — это персы, курды, белуджы, азербайджанцы, армяне, гиляне и другие народы. Традиционно армяне занимаются гостиничным и ювелирным бизнесом в Тегеране, азербайджанцы — торговлей.

За 20 лет, с 1960 г. до конца 80-х гг., население Ирана увеличилось почти вдвое, с 20,3 млн до 47 млн человек, в основном за счёт молодёжи в городах, что пагубно сказалось на сельском хозяйстве. В результате к концу XX в. Иран стал одним из крупнейших экспортеров сельскохозяйственной продукции.

Подобные негативные последствия «демографического взрыва» в начале XXI в. начинают переживать и наша страна. Никто не хочет пахать и сеять, все хотят быть «менеджерами» и получать высшее образование, часто не имея к этому ни хорошей школьной подготовки, ни призвания.

Промышленность Ирана во многом связана с добычей и переработкой нефти и газа, так как Иран занимает третье место в мире по запасам нефти и газа, обладая 16% мировых запасов природного газа и около 10% нефти. Иран добывает 4,2 млн баррелей нефти в сутки. Занимает четвертое место в мире по экспорту нефти и второе в ОПЕК (2,7 млн баррелей). Нефтеперерабатывающие и нефтехимические предприятия расположены в основном в южной части страны. Несмотря на свои колоссальные запасы углеводородов, Иран испытывает дефицит электроэнергии. Импорт электричества на 500 млн киловатт-часов превышает экспорт. Поэтому сделан акцент на развитие и ядерной энергетики.

Горнорудная промышленность ориентирована на добычу и обогащение железных, медных, марганцевых и свинцово-цинковых, урановых руд и углей, особенно коксующихся, для обеспечения металлургических предприятий. Широко представлено машиностроение, особенно автосборочные предприятия известных европейских гигантов, металлообработка, а также текстильная и пищевая промышленность. По добыче чёрной осетровой икры, идущей в основном на экспорт, Иран занимает второе место в мире после России.

Повсеместно развито кустарное производство знаменитых иранских ковров, отличающихся своими растительными орнаментами, размерами, цветовой гаммой, качеством шерсти или шелка, в зависимости от мест производства (города Кум, Керман, Кашан, Исфаган и др). Иногда на коврах изображены портреты, например — шаха Ирана, или одного из исламских пророков. Все ковры, по закону, должны быть ручной работы, изготавливаться только из натуральной овечьей шерсти и окрашиваться натуральными красителями.

В Исфахане, Тегеране и других городах широко развита художественная чеканка по металлу и миниатюрная роспись на кости, основанная часто на мотивах стихов Омара Хайама.

Всемирно известны такие иранские поэты и учёные, как Омар Хайам, Хафез, Фердоуси, Саади, Авиценна (Ибн-Сино), произведения которых издавались в Иране и других странах, на арабском и других языках. Многие из этих выдающихся личностей увековечены в виде скульптур или мавзолеев в крупных городах Ирана: Тегеране, Ширазе, Мешхеде, Исфахане, Тебризе и др.

Территория страны покрыта сетью грунтовых и асфальтовых магистралей, которые содержатся обычно в прекрасном состоянии. Железные дороги соединяют столицу Тегеран с северной частью страны, ст. Джульфа, на границе с Азербайджаном, а на востоке — с г. Мешхедом. На юго-восток, через города Кум и Керман, железнодорожные пути идут до границы с Пакистаном, а к юго-западу — до порта Абадан на берегу Персидского залива. Авиационное сообщение развито между основными городами, но основано на устаревших американских «Боингах».

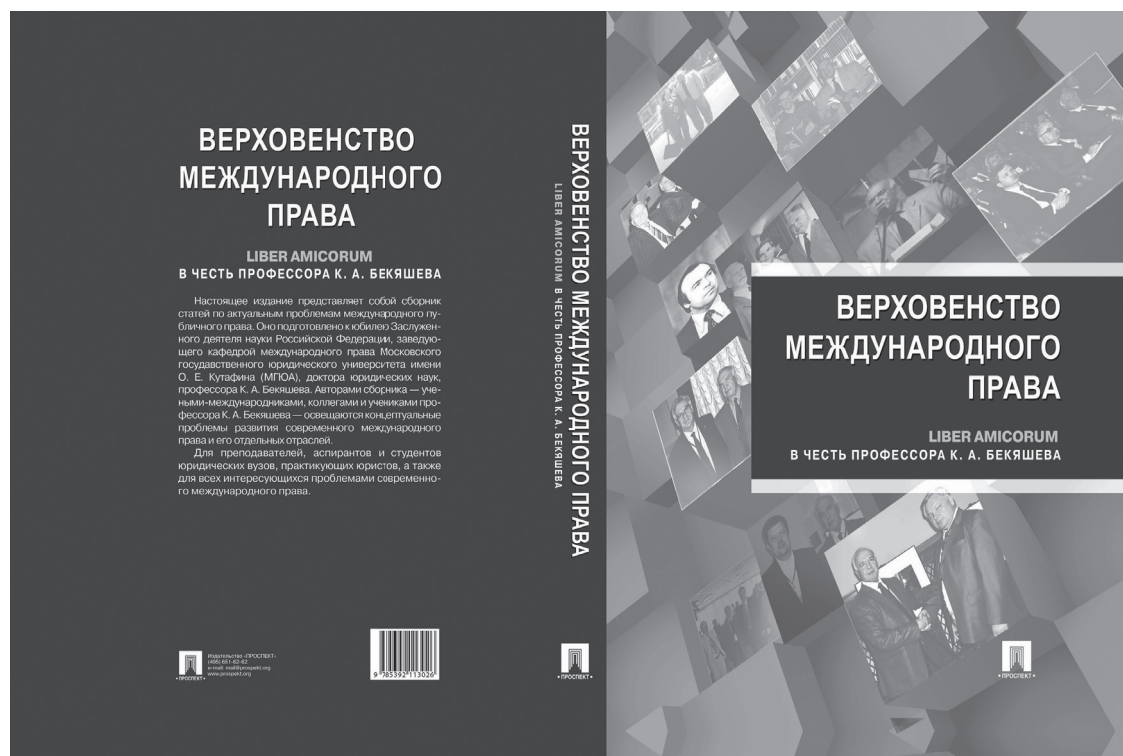
Какова же роль Ирана в политико-экономическом отношении на Ближнем Востоке и в мире, пережившего кар-

динальные политические изменения на рубеже XX и XXI вв.? Насколько устойчивым будет государственное устройство Ирана в предстоящие годы? Эти ключевые вопросы потребуют решения в самое ближайшее время новым руководством этой страны.

Даже краткая вышеизложенная история Иранского государства даёт чёткое представление о необычайно богатом прошлом этой замечательной страны, богатой не только своеобразной культурой и искусством, но и глобально значимыми рубежами смены общественно-политических систем. Невольно напрашивается аналогия с нашей страной, с не менее богатым прошлым при кардинальных сменах империй, политических систем. Будем надеяться, что центробежные процессы распада СССР в конце XX в. сменятся центростремительными в XIX в.!

Как принято считать, в современном мире выделяются два принципа государственного устройства — «азиатский» и «европейский». При этом встает извечный вопрос, что является первичной и главной составляющей в обществе — человек, личность (прерогатива «европейской» модели) или тяготеющая над ним и организующая общество государственная власть или политическая система (прерогатива «азиатской» модели)? Что же касается Ирана, явно относимого к «азиатской» модели политического устройства, то тут в эту схему входит третья, духовная, или религиозная, составляющая человеческого общества, которая исторически, и по сей день, преобразовала Иран в теократическое государство, за исключением шахского периода, когда духовенство было в тени управления государством.

Сейчас, в XXI в., трудно прогнозировать политическую ситуацию в Иране и на Ближнем Востоке. Будущее покажет!



Иликеева Ю. А.

ПРАВО ЖЕНЩИНЫ (ВДОВЫ) НА ИМУЩЕСТВО МУЖА В ТРАДИЦИОННОМ БАШКИРСКОМ ОБЩЕСТВЕ

В статье раскрываются наследственные права мусульманок по отношению к имуществу умершего мужа в традиционном башкирском обществе, которые регулировались в общих рамках трех сосуществующих Прав — мусульманского, обычного и официального. Внимание уделяется также различным вариантам наследственных разделов, роль в которых играет обычай левирата.

Ключевые слова: обычное право, шариат, фарз, асаба (гасаба), вотчинник, левират.

Ilikeeva Y. A.

THE RIGHT OF WOMEN (WIDOWS) ON THE PROPERTY OF THEIR HUSBANDS IN THE TRADITIONAL BASHKIR SOCIETY

The article describes the inheritance rights of Muslim women in relation to property of the deceased husband in the traditional Bashkir society, which was regulated in the General framework of three coexisting Rights — Muslim, customary and formal. Attention is also paid to various hereditary sections, which plays a role in the custom of the levirate.

Keywords: customary law, Sharia, Fars, Asaba (Kasaba), the owner, the levirate.



Иликеева Ю. А.

Порядок наследования в башкирском обществе определялся мусульманским правом и нормами обычного права. Российское законодательство практически не регламентировало семейно-бытовые отношения башкир. Одним из условий принятия башкирами российского подданства было признание их права жить по своим обычаям и религии. В XVIII–XIX веках в постановлениях и юридических актах царского права, касающихся башкир и башкирского войска, содержатся указания, что сельские и волостные сходы, кантонные начальники некоторые вопросы могут решать по народным обычаям. В 1788 г. было учреждено Оренбургское магометанское духовное собрание в Уфе, к компетенции которого относились: регулирование вопросов брака, разводов и наследования, регистрации рождения и смерти среди мусульманского населения России. Положение о башкирах от 14 мая 1863 г., действовавшее до 1917 г., законодательно закрепило функционирование обычного права башкир, обусловив его параллельное действие, наряду с нормами шариата и российскими законами.

Согласно закону Государственного Совета «О праве магометанского духовенства ...» от 18 июня 1836 г. и «Правилам ... для руководства приходским муллам...» от 22 мая 1893 г., приступая к разделу наследства, мулла был обязан выяснить, все ли претенденты согласны на то, чтобы раздел был произведен им. Если не был согласен хотя бы один из них, мулле предписывалось отказать от раздела и предложить заинтересованным лицам обратиться в гражданский суд. Могли обращаться в гражданский суд или Духовное собрание и в тех случаях, если кто-либо из наследников был недоволен произведенным разделом. Мулле запрещалось также составлять опись наследственного имущества, совершать передачу наследникам назначенной им части наследства: все это наследники должны были делать или сами по взаимному согласию, или через гражданскую администрацию¹.

И мусульманское духовенство, и гражданский суд должны были руководствоваться правилами шариата, правда, в тех пределах, когда имелось согласие на это всех до единого претендентов. На деле, конечно, все обстояло иначе.

Порядок наследования по шариату сводится к следующему. Наследники делятся на две большие категории: фарз и асаб (гасаб). К наследникам фарз относились те, чьи доли определены

самим законом, независимо от числа других наследников. Наследники по асабу получали то, что оставалось после раздела наследства в первой группе.

Само наследство, т.е. оставшаяся за вычетом долгов и прочих выплат часть, делится на шесть долей: половина, одна четвертая, одна треть, одна шестая, одна восьмая, две трети. Остановимся на тех долях наследства, которые при определенных условиях могли получить вдовы. Четвертая часть — жене или женам, если у умершего не осталось детей. Одна восьмая выделялась жене или женам умершего, если после него оставались дети.

Из всех лиц женского пола лишь жены и матери имели право на свои доли, даже при наличии других наследников.

Имущество целиком могли наследовать лишь сыновья, остальные же категории наследников по шариату могли претендовать только на положенные им части. Даже если у умершего осталось несколько дочерей, они наследовали положенные им две трети, а остальное переходило к асабитам, а если таковых не оказывалось, считалось выморочным².

В практике наследования у башкир почти не было разграничения наследников на асабов и фарзгаров. Башкиры только вотчинников называли асаба, в отличие от припущенников — еберелмеш. Закреплению за термином такого значения, по мнению Н. В. Бикбулатова, способствовало то обстоятельство, что право на вотчинное владение землей в башкирских волостях передавалось по наследству, главным образом по мужской линии, т.е. по линии асабов. Асаба означало, таким образом, «потомственный владелец земли», что вполне соответствовало русскому слову «вотчинник».

И наследование по шариату у башкир сводилось к весьма ограниченному кругу ближайших родственников: пережившему наследодателю супругу, сыновьям и дочерям, родителям (особенно в случае отсутствия сыновей).

Кроме того, в сложившихся конкретно-исторических условиях башкирского общества, мусульманское право соседствовало с местными обычаями. Кроме того, мусульманское духовенство также в значительной массе формировалось из местного населения, воспитанного на традициях своего народа. Например, башкиры соблюдали обычай минората, левирата, сорората.

1 Сборник циркуляров и иных руководящих распоряжений Оренбургского Магометанского Духовного собрания 1836–1903. — Уфа, 1905. — С. 54, 92–94;

2 Галяутдин И. Наследство. 1430–2009 гг. [Электронный ресурс]. — Сайт: <http://www.twirpx.com/file/1502898/>

При выяснении имущественных прав вдовы на имущество мужа следует оговориться, что речь, прежде всего, будет касаться собственности на скот и движимое имущество. Правом на землю в подавляющем большинстве женщина в среде рядовых общинников не обладала, что связано было помимо других факторов с особенностями самих земельных отношений башкир, с вотчинным правом на землю. С присоединением к Русскому государству башкирские роды или волости получили царские жалованные грамоты на владение определенными земельными вотчинами. Согласно грамотам, башкиры владели «жалованными» землями «со всею своею волостию», т. е. на равных началах. «... Все башкирцы с женами и с детьми, — говорится в упомянутом прошении, — пропитание имели от тех наших вотчин»³. Основная масса земли таким образом находилась в общинной собственности. Вотчинником (асаба) или волостным человеком считался глава семьи (малой и неразделенной), он был и юридически ответственным лицом перед общиной. Вотчинник мог участвовать в продаже и аренде волостной земли. Земля, входившая в общесемейный комплекс, наследовалась в подавляющем большинстве случаев по мужской линии. Исключения если и были, то прежде всего касались женщин, принадлежащих к башкирской знати.

Наследственные права мусульманок в дореволюционной России по отношению к имуществу умершего мужа, определяемые русскими законодательными актами, не противоречат нормам шариата. Все жены умершего, сколько бы их ни было, получают совокупно из движимого и недвижимого имущества, «если останутся дети — 1/8 часть, если нет детей, то все жены вместе получают 1/4 часть, а прочее отдается другим наследникам. А каждая жена порознь получает из совокупной причитающейся женам части равную долю», — говорилось в кодексе законов государства⁴. Однако в реальности вдовам нелегко было получить даже часть мужниного имущества. В прошении юртового сотника и старшинского помощника Юмалиахмета Мурадымова от 1826 г. говорилось, что башкирка Малика Наникаева из дер. Ибрагимово Стерлитамакского уезда после смерти своего мужа в 1822 г. в том же году вышла за него замуж. Но ее бывший свекор Алибай Мукаев, — пишет Юмалиахмет, — весь калым (скот и вещи, мед, деньги — примерно на 400 руб.), отобрав от нее насильным образом, не отдает⁵. Вдова из дер. Рыскулово Оренбургского уезда Кансулова Иткучукова жаловалась Магометанскому духовному управлению в связи с тем, что родители умершего мужа ничего не дали ей из семейного имущества. В то время как «по магометанскому закону следует ей получить осьмую часть из оставшегося по смерти (мужа) имущества. После долгих исков и мытарств через Духовное собрание она добила искомого»⁶. В 1825 г. башкирская вдова Сагида Валитова из Сеитовского посада жаловалась на родного брата Асфандияра своего покойного мужа башкира Искандера Муртазина, который «вступился в наследство, самовольно лишил ее законной наследственности и выгнал из дома». При этом вдова замечает, что дом был общеприобретенным⁷.

При выделе имущества вдове часто нарушались не только шариатные принципы, но и нормы обычного права. В этой связи Н. В. Бикбулатов приводит два интересных документа. В первом случае житель дер. Иткулово девятого кантона Оренбургской губернии Мухаммедганей Юланов в 1841 г. жаловался на родственников покойного мужа его дочери Гюльзифы. В жалобе, направленной в Духовное собрание, он рассказывает, что Гюльзифа была выдана замуж за жителя дер. Максутово седьмого юрта того же кантона Кулмухаммеда Чамаканова. При заключении брака (никах) была определена сумма на обе-

спечение жены (махар) в 800 рублей. Но, когда через несколько лет муж Гюльзифы скончался, сыновья его от первой жены Мухаммадрахим и Мухаммадгали, отстранив Гюльзифу, одни стали владеть всем имуществом и скотом покойного. Юланов и его дочь претендуют на две лошади и три коровы, которых выделил Кулмухаммед Чамаканов на долю жены Гюльзифы еще в момент женитьбы, и недоплаченную половину махар (400 руб.).

По жалобе неизвестно место жительства Гюльзифы после смерти мужа, в ней лишь говорится, что когда Гюльзифа и ее отец пришли с просьбой к пасынкам удовлетворить их претензии, они прогнали их домой пакостными словами. Конфликт взялись рассудить муллы Махмуд из дер. Максутово и Абдухалик из дер. Умбетово. Последний рассудил в пользу Гюльзифы, а Махмуд стал на сторону сыновей покойного. В письме Юланов просит муфтия дать «справедливое указание», чтобы спор был передан на рассмотрение муллы Абдухалика, а мулла Махмуд был отстранен от дела. Духовное собрание, «не входя в рассмотрение описанных... обстоятельств», вынесло рекомендацию обратиться в Оренбургский земский суд.

Письмо показывает, что конфликтующие стороны руководствовались одновременно и нормами народного обычая, и статьями шариата. В браках по шариату всюду вносилась лишь половина махар. В случае развода по инициативе жены она утрачивала право на оставшуюся половину. Разведясь с женой по собственному почину, муж был обязан выплатить жене эту часть. Право на вторую половину махар женщина сохраняла и в случае смерти мужа. Как видим, требования Гюльзифы в этом вопросе вполне соответствуют шариатным нормам, что касается скота, будто бы выделенного (завещанного) мужем при жизни, то это противоречит шариатному порядку наследования. Как отмечалось выше, жена, как наследница разряда фарзгар, могла претендовать лишь на 1/8 наследства мужа, на долю, вдвое меньше, чем муж на наследство жены. В жалобе не говорится ни слова об этом, но настоятельно подчеркивается, что покойный муж при жизни определил (завещал) ей эту долю. Эта претензия полностью опирается на народную традицию.

Как видим, оба муллы были поставлены в трудное положение: как служители мусульманского культа, они должны были рассудить тяжбу по шариату, но, по-видимому, и жизненная практика, и конкретные обстоятельства подсказывали иное решение. Это открывало во многих случаях простор для произвольных толкований и решений.

Во втором случае Абдуллина Гайша Насыровна, 1888 г. р., из дер. Верхнее Муталово Кумертауского района рассказывает пример из своей жизни. В 1906 г. была выдана замуж в дер. Саитово, переехала к мужу через два года. Спустя десять лет ее муж скончался. К этому времени они уже шесть лет жили отдельно от свекра, в доме, купленном ими без помощи свекра. После кончины мужа Гайша прожила около двух лет или меньше, справила две телеги, засеяла пшеницей одну десятину земли. Остались при ней две дочери. Когда собралась переехать в родную деревню, свекор затеял раздел имущества. По разделу, совершенному местным муллой, свекру досталась одна доля, ей 0,5 доли, двум дочерям одна доля (по половине). Далее она перечисляет: остались у свекра зеркала, большой занавес (шаршау), бобриковый чекмень, телеги, только что скованные тележные колеса, хорошая сбруя. «Муллы ведь был из их родни, — поясняет она. — Не стала бы возвращаться, время смутное стало (донья буталып ките)».

Свекор, претендуя на часть имущества, исходил, прежде всего, из норм шариата. Так как у покойного не было сына, он автоматически становился прямым наследником (асаб). Ему, после выделения обязательных долей вдове (1/8) и двум дочерям (2/3), полагалось 1/6 наследства. Но мулла, взяв за основу только один принцип шариата, что доля женщины вдвое меньше доли мужчины, определил свекру почти половину имущества — 2/5. По обычному же праву, свекор не имел права

3 РГАДА. Берг-Коллегия. Д. 1215. — Л. — С.564–564.

4 Михайлова М. М. Русские законы о женщинах. — М., 1913. — С. 47.

5 ЦГИА РБ. Ф. 295. Оп. 3. Д. 193. Л. 1, 3.

6 Асфандияров А. З. Башкирская семья в прошлом (XVIII — первая половина XIX в.). — Уфа: Китап, 1997. — С. 76.

7 ЦГИА РБ. Ф. 2. Оп. 1. Д. 1715

претендовать на наследство давно отделившегося сына (особенно при двух дочерях и вдове), тем более на приданое снохи (в ее приданом была лошадь, корова, посуда) и на то имущество, которое было приобретено после смерти сына (телеги, посева). Здесь было явное нарушение личной собственности женщины. Таким образом, — как пишет Н. В. Бикбулатов, были нарушены и обычай, и шариатный порядок, хотя внешне первый вариант как будто соблюден⁸.

В другом случае свекор также пытался вопреки всем нормам (и шариатным, и народным) отсудить личное имущество своей снохи. Так, Бикмет Абдулгауров из дер. Юлдашево Стерлитамакского уезда в 1829 г. в своем прошении в Духовное собрание писал: «Сноха его Кызбика Кинзягулова после смерти своего мужа, а его сына (жили около девяти лет) вышла замуж за другого, забрав с собою без моего согласия данное мною сыну моему в надел при взятии ее в супружество: 13 лошадей и 4 коровы, с хлебом и со всей одеждою, от чего разорение имел значительное». Не говоря о том, что в имущество, которое забрала сноха, входило приданое, свекор еще требовал вернуть ему калымное имущество, которое было заплачено за нее. Оно также входило в личную собственность женщины, поэтому он не мог претендовать на него. Данное обстоятельство доказывает исход следующего дела (1832–1841 гг.). Башкир дер. Бураево Ибрагим Сафаров отдал вместо калыма в 250 руб. своей жене Шамсинуре Хисамудиновой деревянный шестиугольный дом. При смерти же сделал завещание пользоваться этим домом своим двум сыновьям (для Шамсинуры — пасынки), и они отобрали у нее дом. После долгого разбирательства (длительного девять лет) Духовное собрание постановило: «Хотя и пасынки отобрали дом, но по показаниям свидетелей удостоверяется, что выдача Сафаровым жене своей за условленный калым в 250 руб. этого дома происходила прежде пожертвования онаго сыновьям, и за неимением другого имени (в счет вдовы), отобрать от них дом и вернуть жене». Дом был возвращен вдове⁹.

Однако следует сказать, что большинство разделов наследства производилось по взаимному согласию наследников, и гражданские, и духовные власти в таком случае не вмешивались в механизм раздел семейного имущества и наследства. Именно в таких случаях, вероятно, вдовы могли получить реально большую долю из имущества мужа, чем им полагалось по шариату или обычному праву. Здесь все в большей степени зависело от взаимоотношений в семье наследодателя и наследников. Так, например, в 1840 г. старший ахун Ахмедий Абдулсалямов из Уфы писал в прошении, что хотя он и получил из оставшегося после смерти его отца часть имущества, доставшуюся ему по разделу с прочими наследниками от коллежского секретаря, как то: дом, скот и разные вещи, поименованные в раздельном регистре, но в разделе к наследникам не поступило 50 тыс. руб., драгоценностей на сумму около двух тыс. руб. и других вещей, которые, вероятно, остались у мачехи Фархубаны Рахметуллиной. Проситель добавляет, что других наследников, кроме него и мачехи нет. Через шесть лет он снова обратился в Духовное собрание с той же просьбой. Но в тот же год, как он пишет: «Увидевшись с мачехою и сделав с нею надлежащий всему оставшемуся имению расчет, получил от нее на свою часть должно удовлетворения, поэтому претензий теперь не имею». Воля наследодателя — собственника наследуемого имущества иногда, так же, как уже было отмечено, играла не последнюю роль в распределении имущества в пользу того или иного члена семьи, в том числе и жены. Так, в упомянутом завещании жителя дер. Сайтбаба Шамсетдина сына Мухаметхасана, его жена (вдова) получила

примерно такое же количество имущества, как и сыновья, хотя по шариату доля жены должна быть значительно меньше, чем у сыновей (1/8). Дом с южной стороны усадьбы и старый самовар получил Сабит (вероятно, старший сын), новый дом и новый самовар — сын Нутман. Старый дом с амбаром — жена наследодателя Сахибьямал. При этом Шамсетдин оговаривает, что пчелиными ульями сыновья и жена должны пользоваться сообща, поскольку, по его словам, пчелы были приобретены за корову, принадлежавшую жене (видимо, речь идет о приданом или личной собственности). В другом случае в 1832 г. по желанию мужа, бывшего кантонного начальника чиновника 14 класса Тохветуллы Утявова, посланного в Сибирь на вечное поселение (его жена приравнивалась к вдове), все его «благоприобретенные» деньги были оставлены его жене Бадрисафе Абзялиловой с детьми (две дочери и сын). Деньги составили немалую сумму — 4906 руб. 31 ¼ коп.

Вдовы могли претендовать и на часть жалования своих мужей, которые им полагались за исправление каких-либо обязанностей по службе¹⁰.

В вопросах наследования вдовы нередко немаловажное значение у башкир играл обычай левирата, распространенный и среди других народов, по которому после смерти старшего брата младший должен был жениться на вдове старшего, или же она могла выйти замуж за племянника покойного мужа. Башкирам был известен и обычай сорората (браки мужчины с сестрами жены в случае смерти последней), но встречался гораздо реже.

Однако в ханифийской юриспруденции были установлены ограничения на заключение брака с родственниками, в частности с сестрами и братьями и с их нисходящими линиями¹¹.

Левират, по-видимому, в более отдаленном прошлом соблюдался весьма строго и лишь с течением времени стал терять свою обязательность. В дальнейшем он стал нередко практиковаться при обоюдном согласии вступающих в брак. Разыя Абдулхакимова после смерти своего мужа Зиллялетдина Сейфуллина, выдержав гиддатный срок (4 месяца и десять дней), в 1843 г. вышла замуж по взаимному согласию за его родного брата Сиразетдина Сейфуллина. Жительница дер. Бикбердино Оренбургского уезда Нурвушина вышла вторично замуж после смерти мужа за его родного брата Сеит-Ягофара Темирбулатова из дер. Утягулово с получением калыма 400 руб. Правда, и в XIX в. встречались левиратные браки по принуждению. Так, башкирка из дер. Балыкабызово Шагида Габдуллина жаловалась в 1828 г. на то, что после смерти мужа ее родной брат Сулейман Исянгузин стал «уговаривать» ее выйти за него замуж. После того, как ее отец и она отказались, Сулейман со своим товарищами, — пишет Шагида, — стал их устраивать, запугивать розгами. Она насильно была обвенчана. И только после пятилетнего разбирательства ОМДС брак был расторгнут. Минивафа Габдулкаирова также говорит, что ее насильно заставили дать согласие на выход замуж за младшего брата Фазылова Камалетдина ее покойного мужа. «Ее держали, мучили, и чтобы только освободиться, она дала согласие». Поэтому, когда Камалетдина не было дома, отец увез свою дочь, и через некоторое время выдал замуж за другого. Причем Камалетдину тогда было только 16 лет. Именно исходя из несовершеннолетия супруга брак и был расторгнут¹².

8 Бикбулатов Н. В., Фатыхова Ф. Ф. Семейный быт башкир в XIX–XX вв. — М.: Наука, 1991. — С. 156–157; Фазылов Э. И., Галляудинов И. Г. Об одном юридическом документе башкир XIX в. // Советская тюркология. — 1975. — № 3. — С. 82–94.

9 ЦГИА РБ. Ф. 295. Оп. 3. Д. 387. Л. 1, 8; Д. 776. Л. 1–1 об., 24–25.

10 Там же. Д. 1671. Л. 1–1 об., 9–9 об., 25; Бикбулатов Н. В., Фатыхова Ф. Ф. Указ. соч. С. 159; ЦГИА РБ. Ф. 2. Оп. 1. Д. 3322. Л. 1, 2, 5, 12, 13, 39; Д. 1766. Л. 1, 3.

11 Шаяхметов Ф. Ф. Шариат и обычное право в структуре социальных отношений башкир // Шариат: теория и практика. Материалы Межрегиональной научно-практической конференции. — Уфа: ТАУ, 2000. — С. 142.

12 ЦГИА РБ. Ф. 295. Оп. 3. 1913. Л. 6–6 об., 12–13 об.; Д. 1649. Л. 1–1 об., 7 об.; Ф. 2. Оп. 1. Д. 2254. Л. 2; Ф. 295. Оп. 3. Д. 269. Л. 1, 4 об., 9–10 об., 24 об., 31 об.; Ф. 295. Оп. 3. Д. 1829. Л. 1–1 об., 8–9, 55 об., 57 об. — 58.

Сохранение института левирата, по мнению исследователей, было обусловлено, прежде всего, экономическими соображениями. Семья жениха уплачивала семье жены калым и приобретала, таким образом, в свою среду работницу. Отпуская на свободу вдову, семья несла двойной ущерб: во-первых, теряла работницу, во-вторых, часть имущества, так как вдова уносила с собой все приданое и часть калыма. Доказательством тому служат и данные Г. А. Киньябаевой за 1859 г., согласно которым почти все случаи левирата выявлены именно в неразделенных семьях¹³. А неразделенные семьи были зажиточными, и уход вдовы со своим приданым (состоящим нередко из немалого числа скота) из семьи пагубно сказался бы на состоянии хозяйства. Младший же брат при вступлении в брак с вдовой уплачивал ей только часть калыма. Однако в народе предупреждали: «Женитьба на снохе что заплата (на одежде), оставшееся ее имущество — одни раздоры». Вдова могла отказаться выйти замуж за брата (племянника, дядю), но оставалась в семье воспитывать детей.

Если же вдова выходила замуж в другую деревню или за постороннего, писал Д. К. Зеленин, то родственники мужа (отец, братья) имели право взыскать с нового мужа вдовы «полный калым»¹⁴. Родственники мужа могли отобрать у женщины и детей, и все имущество, за исключением приданого. В лучшем случае ей выделяли предусмотренную шариатом долю и компенсировали невыплаченную часть — махар.

В случаях вторичного брака по праву левирата вопрос о наследстве снимался вообще, так как, беря в жены вдову умершего брата, младший брат (дядя или племянник) осуществлял свои брачные и наследственные права. В целом социальный статус покойного переходил к нему. Так, например, жительница дер. Муртымбашево Мензелинского уезда Бибифарзана Абдулхакимова в прошении от 1845 г. писала, что после смерти ее мужа родной брат его зауряд-сотник Адигам Гайсин требует от нее оставшееся после смерти мужа имение. И для получения имущества Гайсин говорит, чтобы отец отдал свою дочь за него замуж. Духовное собрание решило дело в пользу просительницы и определило ей право выйти замуж за кого она сама пожелает.

Следует отметить, что в башкирском обществе отношение к вдовам, отказавшимся вновь выйти замуж, было неоднозначным, как и вообще к одиноким женщинам. Да и жизнь вдов и одиноких женщин без мужчин в традиционном обществе была нелегкой. Ведь как бы ни была женщина независима и состоятельна, интересы ее в обществе представлял мужчина — отец, брат, дядя, муж, сын и т. д. На аульном и волостных сходах женщина не могла представляться как глава семьи, быть волостным человеком, или вотчинником (асаба). Если же женщина была бедной, то положение ее после смерти мужа еще более ухудшалось.

Правда, вдов и одиноких женщин почти не было, так как женщин в башкирском обществе было гораздо меньше мужчин и многие из них рано умирали. Зрелая дееспособная женщина обладала огромной практикой и опытом ведения хозяйства, а ее дети могли стать надежной опорой в старости.

13 Руденко С. И. Башкиры. Опыт этнологической монографии. Ч. 2. Быт башкир. — Л., 1925. — С. 256; Киньябаева Г. А. Пережиточные формы брака у башкир в первой половине XIX века и их влияние на демографическое развитие этноса // Ватандаш. — 2001. — № 6. — С. 140–141.

14 Зеленин Д. К. О левирате и некоторых других обычаях башкир Екатеринбургского уезда // Этнографическое обозрение. — 1908. — № 3. С. 81.

Нередко вдова имела солидное имущество (приданое, калым, иногда часть мужниного наследства, например 1/8 и больше). Поэтому неудивительно, что даже за вдову в возрасте с детьми платили немалый калым. Так, в 1831 г. за вдову поручицу Бибифатиму Рафикову из дер. Байгильдино Уфимского уезда ее второй муж условился заплатить 1000 руб., из коих сразу заплатил 509 руб. Вдову Киньябику Имангулову ее брат выдал дважды с условленным калымом в 500 руб. и 400 руб. В другом случае на вдову также было два претендента, которые в счет калыма давали 600 руб. и др.¹⁵

Таким образом, и по обычному праву, и по шариату, и по российскому дореволюционному законодательству наследственная доля женщины (вдовы) в башкирском традиционном обществе в два раза меньше, чем доля мужчины. Однако необходимо учитывать, что это вполне оправданно с учетом того, что в традиционных обществах ответственным за семью является мужчина. На нем лежит обязанность обеспечивать себя, своих детей, жен питанием, одеждой и местом для проживания. А на женщине такой обязанности нет. Соответственно, женщина не обязана содержать семью, и это значит, что у нее меньше потребность в средствах. Средства мужчины постоянно уменьшаются, в то время как у женщины они постоянно остаются прежними. Поэтому мужчине определена наследственная доля, превышающая долю женщины. Кроме того, нередки случаи, которые отрицают как шариатные принципы, так и нормы обычного права.

Пристатейный библиографический список

1. ЦГИА РБ. Ф. 2. Оп. 1; Ф. 295. Оп. 3.
2. Асфандияров А. З. Башкирская семья в прошлом (XVIII — первая половина XIX в.). — Уфа: Китап, 1997.
3. Бикбулатов Н. В., Фатыхова Ф. Ф. Семейный быт башкир в XIX–XX вв. — М.: Наука, 1991.
4. Галяутдин И. Наследство. 1430–2009 гг. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.twirpx.com/file/1502898/>
5. Зеленин Д. К. О левирате и некоторых других обычаях башкир Екатеринбургского уезда // Этнографическое обозрение. — 1908. — № 3.
6. Киньябаева Г. А. Пережиточные формы брака у башкир в первой половине XIX века и их влияние на демографическое развитие этноса // Ватандаш. — 2001. — № 6.
7. Михайлова М. М. Русские законы о женщинах. — М., 1913.
8. РГАДА. Берг-Коллегия. — Д. 1215. — Л. 564.
9. Руденко С. И. Башкиры. Опыт этнологической монографии. Ч. 2. Быт башкир. — Л., 1925. Сборник циркуляров и иных руководящих распоряжений Оренбургского Магометанского Духовного собрания 1836–1903. — Уфа, 1905.
10. Фазылов Э. И., Галяутдинов И. Г. Об одном юридическом документе башкир XIX в. // Советская тюркология. — 1975. — № 3.
11. Шаяхметов Ф. Ф. Шариат и обычное право в структуре социальных отношений башкир // Шариат: теория и практика. Материалы Межрегиональной научно-практической конференции. — Уфа: ТАУ, 2000.
- 15 ЦГИА РБ. Ф. 295. Оп. 3. Д. 2023. Л. 8–8 об., 10; С. 72. 76, 85–86, 88, 206; Д. 700. Л. 1; Д. 2179. Л. 2–2 об., 7, 35, 43; Д. 384. Л. 1; Д. 2178. Л. 10–12.

Исмаилов Ч. М.

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ О РОЗЫСКЕ БЕЗВЕСТНО ИСЧЕЗНУВШИХ ЛИЦ

В статье исследованы основные этапы становления и развития законодательства о розыске безвестно исчезнувшего лица, дан анализ правовой базы по рассматриваемому вопросу начиная с Древнерусского государства до современной России, уделено внимание причинам безвестного исчезновения в разные периоды исторического развития и проблемам его правового регулирования, показана эволюция законодательства в сфере розыска исчезнувших лиц. Отмечено, что на эффективность защиты прав безвестно исчезнувших лиц влияет уровень правового регулирования их розыска, который в свою очередь зависит от провозглашаемых, признаваемых и защищаемых ценностей в конкретном историческом периоде.

Ключевые слова: сыск, поиск, розыск, процессуальная деятельность, розыск безвестно исчезнувших лиц в различные периоды истории, причины исчезновения лиц, исчезновение несовершеннолетних, исчезновение в связи с вооруженными конфликтами, Закон об ОРД.

Ismailov Ch. M.

THE MAIN STAGES OF DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN LEGISLATION IN THE FIELD OF THE MISSING PERSONS TRACING

The article examines the main stages of formation and development of legislation by the government about the search for the missing persons, the analysis of the legal framework on the issue starting from the ancient times to the modern state of Russia is conducted, the attention to the reasons of obscure disappearance at different periods of historical development and problems of legal regulation is paid, the evolution of legislation in the field of search for disappeared persons is shown. It is noted that effective protection of the rights of the missing persons is affected by the level of legal regulation of their search, which in turn depends on declared, recognized and protected values in a specific historical period.

Keywords: search, searching process, procedural activities, tracing of the missing persons in different periods of history, the reasons for the disappearance, the disappearance of minors, the disappearance in the context of armed conflict, the Law on Operational and Search Activity (OSA).



Исмаилов Ч. М.

Как показывают статистические данные, в первом полугодии 2014 г. из 70 тыс. пропавших без вести лиц разысканы 22 тыс., и в 4736 случаях установлена личность по трупам, а количество неопознанных трупов с учетом прошлых лет по состоянию на 1 июля 2014 г. составило 62,3 тыс¹. Десятки тысяч пропавших без вести в год, тысячи неидентифицированных трупов и необходимость защиты их прав делает актуальным настоящее исследование в историческом его развитии, поскольку безвестное исчезновение лиц независимо от уровня правового регулирования их розыска, защиты их прав в различные этапы исторического развития, как представляется, — это явление, имеющее глубокие исторические корни.

Необходимость поиска человека в Древнерусском государстве (как и в других государствах и обществах) и розыска его в последующие этапы исторического развития, т.е. правовое регулирование этой деятельности издревле объективно предопределено самим фактом существования явления безвестного исчезновения (насильственного и некриминального) и причин, его порождающих.

На эффективность защиты прав безвестно исчезнувших лиц влияет уровень правового регулирования их розыска, который в свою очередь зависит от провозглашаемых, признаваемых и защищаемых ценностей. Причины безвестного исчезновения могут быть объективными (стихийные бедствия, эпидемии и т.д.) и субъективными (вооруженные конфликты, преступность и т.д.). Поэтому поисково-розыскная деятельность исторически различна.

Право как элемент надстройки соответствует базису, т.е. на протяжении исторического развития государство является отражением уровня экономического, политического, социального и общественного его развития. Но в то же время право как

элемент настройки может дать простор для развития различных сторон деятельности государства и общества.

Следует отметить, что к истории становления и развития законодательства о розыске безвестно исчезнувших лиц учеными особый интерес не проявлялся. Полагаем, что это связано с неразвитостью правовой системы в рассматриваемой сфере до Октябрьской социалистической революции, с частнопровым характером розыска, сословностью общества, признанием неравенства. В силу этого человек, как самостоятельный объект розыска, отсутствовал в случаях ненасильственного исчезновения, а интерес проявлялся к розыску лица только в качестве преступника.

Основные этапы развития законодательства о розыске безвестно исчезнувших лиц необходимо рассматривать во взаимосвязи с историей становления и развития (формирования) российской государственности. С учетом изложенного полагаем возможным исследовать следующие этапы развития законодательства о розыске безвестно исчезнувших лиц, которые основаны на значимых общественно-экономических и политических преобразованиях развития Российского государства (дореволюционный, советский и современный) и соответствующих этим преобразованиям нормативным правовым актам:

— с древнейших времен до 1917 г. (до Октябрьской революции и установления советской власти) — древний период развития;

— 1917–1991 гг. — советский период развития, или этап развития в социалистической правовой системе;

— 1991 г. — до настоящего времени — период развития новой демократической России, или современный период развития.

Устоявшимся в историографии является положение о том, что Древнерусское государство сформировалось (возникло) в IX в. (862 г.). Но процесс формирования государства, стало быть, и права, был длительным (IX–XII вв.). По форме государственного правления это была раннефеодальная монархия.

1 См.: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://mvd.ru/upload/site1/folder_widepage/001/175/502/od15_2014-07-27.csv

В литературе отмечается, что население Древнерусского государства делилось на свободных («люди» и «мужи» — князья, бояре, дружинники, купцы, ремесленники, свободные земледельцы и духовенство), которые принадлежали к разным сословиям, и зависимых (пленники (челядь) холопы), которые были полностью бесправными. Другая категория населения являлась полувисимой. К ней относились «закупы», лица, взявшие у землевладельца займы денежную ссуду, зерно, обязавшиеся отработать их с процентами, на условиях землевладельца. В случае неисполнения обязательств «закуп» становился холопом².

Источниками права являлись обычаи (обычное право) славянских племен, которыми в основном регулировались, имущественные и семейные отношения, именуемые «Закон русский». Существовала и кровная месть.

Одним из первых и основным памятником права древнерусского государства (XI–XII вв.) являлась «Русская Правда» (Правда Ярослава, Устав Ярослава), где, помимо отношений власти и подчинения, предусмотрено регулирование разных отношений (наказание за увечье, убийство, уничтожение имущества).

Формами поиска ворованного и лиц, совершивших связанные с этим преступные деяния, являлись «заклич», т.е. объявление о пропаже, «гонение следа» — поиск доказательств и преступника, можно сказать, исходные методы зарождения сыска и процессуальной деятельности. Свидетелями выступать могли свободные люди.

Розыскная деятельность, как функция государства, впервые была закреплена в «Русской Правде» («Суд Ярослава»). Но при этом отсутствует упоминание о наличии специальных субъектов по осуществлению этой деятельности. Хотя в праве государства данного периода развития отсутствует упоминание о правовом регулировании розыска безвестно исчезнувших лиц, закрепление в законе розыска как функции государства играло важную роль для последующего ее развития.

Представляется, что в древнерусском праве первое упоминание о правовом регулировании поиска пропавшего лица (холопа) содержалось в Уставе Ярослава (Пространной Правде), осуществляемого в форме «заклича»³.

Как верно замечено Т. А. Матиенко, «заклич» был публичным извещением на городской торговой площади о бежавшем челядине (холопе), вероятно, с указанием его отличительных признаков, но исследователи древнейших форм уголовного процесса перенесли его и на свод по поиску других пропавших вещей, хотя в тексте Пространной Правды такие нормы отсутствуют⁴. Полагаем, что в силу полного бесправия холопы были приравнены к вещам, поэтому «заклич» как форма поиска не только холопов, но и вещей допустим.

Мы разделяем мнение Т. В. Козловой о том, что в Древнерусском государстве (до X в.) право ребенка на жизнь, которая зависела от его родителей, не было защищено, так как убийство ребенка, выражаясь современным языком, не считалось преступлением⁵, т.е. поиск детей вообще не осуществлялся.

Необходимо отметить, что хотя Древнерусское государство в силу междоусобиц и распрей распалось на 14 княжеств, но возглавила их одна династия, они прошли один путь исторического развития, по языку и вере расхождений не было, в основном сохранилась правовая система, существовавшая до раздробленности, применялись нормы Русской Правды,

хотя появились и Новгородская, и Псковская судные грамоты, как форма правления преобладала раннефеодалная монархия. В Новгороде установилась республиканская форма правления (съезды, вече, выборность должностных лиц). Сохранялись сословность и зависимость (феодалы — холопы, слуги), хотя были и свободные слои ремесленников, которые имели равные гражданские права. Тормозом для развития государства и права являлось монголо-татарское иго, установившееся в первой половине XIII в. (1237–1241).

В данный период развития государства (XIII–XV вв.) функцию розыска преступника осуществляли в городе — наместники, в волостях — волостели. Такие полномочия, как и полномочия по административной и судебной власти, они получали от князя⁶. Это имеет прямое отношение к розыску человека, в случаях, когда под преступлением скрыто безвестное исчезновение.

Централизация Русского (Московского) государства XIV–XVI вв. обусловлена присоединением территорий (Можайск, Рязанское княжество) и усилением противоречий между разными сословиями, слоями общества и необходимостью освобождения от Золотой Орды. Социальная структура общества особых изменений в указанный период развития не претерпевала, наряду с сокращением случаев (оснований) воспроизводства холопов увеличилось количество зависимых крестьян (кабальных), которые не могли отработать полученное от феодалов в займы имущество. Основой административно-территориального деления были уезды и волости, возглавляемые наместниками и волостелями. На основании норм обычного права и доработанного варианта Русской Правды и Псковской судной грамоты был принят Судебник 1497 г. (Судебник Ивана III). В Судебнике содержались нормы уголовного и уголовно-процессуального права, в которых был предусмотрен розыск как форма расследования дел особой важности (преступлений против государства), возбуждаемых судом. Представляется, что под розыском понимали как поисковые, розыскные действия, так и следственные действия (свидетельские показания холопов, кабальных людей также принимались как доказательства).

Судебник 1497 г. регулировал отношения перехода крестьян от одного помещика к другому (Юрьев день — 26 ноября), установив сроки перехода и размер платы.

Представляется, что военные действия по расширению территории, восстания крестьян, возможность перехода от помещика к помещику, вывоз ремесленников-специалистов в Монголию в интересах Золотой Орды неизбежно порождали безвестные исчезновения (пропажи людей), но с учетом отсутствия упоминания об их розыске в законодательстве полагаем, что их розыск носил частный характер, возможно, большей частью опираясь на нормы обычного права.

Верно замечено в юридической литературе о том, что древнерусское право (IX–XII вв.), право Руси в период феодальной раздробленности (XII–XIV вв.) и в период образования Русского централизованного государства (вторая половина XIV в. — первая половина XVI в.) было неразвитым. О правовой системе как о единстве и дифференциации разных отраслей не приходится говорить в силу примитивности общественных отношений, правовое регулирование которых осуществлялось всего одним или несколькими нормативными правовыми актами⁷. Поэтому, как представляется, в указанный период исторического развития розыск исчезнувших лиц носил частнопредправовой характер, основанный на нормах обычаев, так как отсутствовали в рас-

2 См.: Толстая А. И. История государства и права России: учебник для вузов. 3-е изд., стереотипное. — М.: Юстицинформ, Омега-Л, 2010 // СПС КонсультантПлюс.

3 См.: Российское законодательство X — XX вв. Т. 1. — М., 1984. — С. 66.

4 Матиенко Т. А. Генезис сыска в России (IX–XV вв.): заклич, свод, гонение следа // Журнал российского права. — 2009. — № 9 // СПС КонсультантПлюс.

5 См.: Козлова Т. В. Первое право ребенка. Право на жизнь и здоровое развитие. — Самара, 2003. — С. 37.

6 См.: Дядченко А. А. Историческая ретроспектива становления и развития уголовно-процессуального статуса начальника органа дознания // История государства и права. — 2008. — № 15 // СПС «КонсультантПлюс».

7 См.: Пшипий Р. М. Исторический анализ использования законодателем бланкетной формы диспозиции уголовно-правовой нормы // Российский следователь. — 2012. — № 23. — С. 9.

смастриваемой сфере общеобязательные правила, предусмотренные в нормативных правовых актах.

В период правления Ивана Грозного (XVI в.) территория страны увеличилась более чем в десять раз, расширилось местное владение, насчитывалось 220 городов⁸.

Поэтому централизация власти была объективной необходимостью, вместо вече стали созывать земские соборы, которые необходимо расценивать как сворачивание либеральных процедур. Расширение полномочий центральной власти нашло отражение в Судебнике 1550 г. В Судебнике содержались нормы, посвященные розыску. Под розыском понимались большие следственные действия, выполняемые при расследовании государственных преступлений, и, как представляется, разделения деятельности на сыскную и следственную не было из-за неразвитости общественных отношений. В указанный период развития имел место поиск беглых крестьян и судебные тяжбы по вопросам возврата помещиками своих крестьян. Представляется, исходя из сроков давности возврата беглых крестьян (пять лет), что этот процесс носил частноправовой характер.

В качестве дальнейшего развития розыскной деятельности необходимо отметить создание специального органа полиции, формируемого из губных старост (выборных лиц).

XVII век является периодом формирования абсолютной монархии, правовое положение дворян как социальной базы самодержавия было законодательно закреплено. Земские соборы выполнили свое назначение и перестали действовать. В 1649 г. с учетом положений царских указов и Судебников 1497 и 1550 гг. был издан Соборное уложение: по сути, свод законов, в котором предусмотрены зачатки норм разных отраслей права. Оно было и первым печатным изданием, говоря современным языком, опубликованным, обнародованным сводом законов. Об уровне разработанности свидетельствует и то, что, по оценкам специалистов, с изменениями и дополнениями он действовал в течение почти 200 лет, до 1832 г.

Дальнейшее развитие получил и розыскной процесс — процессуальная деятельность по уголовным делам, делопроизводство было письменным, в качестве доказательств использовали свидетельские показания, в том числе полученные путем применения пыток. Предусматривался и институт обжалования.

Суть абсолютной монархии есть сосредоточение исполнительной, законодательной и судебной власти в одних руках — царских. Такое сосредоточение вызвано как кризисным развитием, так и необходимостью проведения реформ в комплексном плане. Петр I упразднил сословность феодалов, оставив только дворянство. Правовое положение дворянства, в первую очередь, регламентировалось Указом «О единонаследии» 1714 г. и Табелем о рангах 1722 г. Административно-территориальное деление представляло собой вертикаль в виде губерний, провинций и уездов, т.е. была обеспечена вертикаль власти и управления.

В 1697 г. в соответствии с указом царя состязательный процесс был отменен, и введен розыскной, т.е. следственный. Розыск драгун, солдат и матросов как преступников был регламентирован специальной Инструкцией (1719 г.), которая с учетом остроты проблемы допускала использование воинских формирований «ради сыску беглых драгун, солдат, матросов и рекрут и ради искоренения воров и разбойников, и кто им пристан чинит»⁹. Как дальнейшее развитие законодатель-

ства о розыске необходимо отметить принятие Инструкции по розыску разбойников и беглых драгун¹⁰. Следует отметить, что хотя указанные правовые акты были направлены на розыск преступников, в том числе лиц, совершивших преступления, замаскированные под безвестное исчезновение, они являлись предпосылками правового регулирования розыска безвестно исчезнувших лиц.

Среди причин безвестного исчезновения необходимо отметить военные действия, получившие название Северной войны (1700–1721 гг.).

В целях придания цивилизованной формы власти и политики, под влиянием передовых идей своего времени стали использоваться идеи просвещения в руководстве и управлении государством. Этот период развития государства в XVIII в. (1762–1796 гг., период правления Екатерины II) получил название «период просвещенного абсолютизма».

В качестве программной основы деятельности просвещенного абсолютизма был подготовлен «Наказ». В этот период было принято много законов. Шел процесс дальнейшей централизации власти и управления. Имело место узаконенное неравенство, так как равенство признавалось внутри сословия, дворян мог судить только дворянский суд. Крестьянин стал более бесправным, он мог быть продан, выслан без суда (Указ 1765 г.), подарен дворянам, лишен права подачи жалоб (Указ 1765 г.). Более половины крестьян были крепостными, а остальные правительственными или государственными (поселянами). Надо признавать, что при таких условиях ужесточилась и обострилась борьба сословий. Такое положение дел, как представляется, являлось и причиной безвестного исчезновения крестьян и поселян. Хотя отделение судебной власти от административной (разделение властей) было провозглашено (реформа 1775 г.), оно было половинчатым, поскольку утверждение приговоров было в компетенции губернаторов.

В 1782 г. по Уставу благочиния или полицейскому Уставу от судебной власти отделилась и розыскная деятельность, т.е. следственная власть (розыскная и следственная деятельность не были разделены). В названном Уставе содержались нормы, регламентирующие вопросы организации полиции и компетенции¹¹. В связи с этим верно замечено В. И. Елинским и В. М. Исаковым, что такое разделение полномочий не коснулось системы организации уголовного сыска и методов негласной работы органов полиции¹².

Относительное смягчение имело место в период правления Павла I, так как разрешилась продажа членов одной семьи крестьян не допускалась, запрещалось принуждение к труду в воскресные дни, разрешалось подавать жалобы, что необходимо расценивать и как элементы противодействия безвестному исчезновению.

В начале XIX в. территория Российской империи составляла 18 млн км² (Прибалтика, Литва, Украина, Белоруссия, Польша, Финляндия, Бессарабия), т.е. существенно расширилась территория исчезновения людей и их поиска.

Указом 1801 г. при расследовании запрещалось применение пыток.

В первой половине XIX в. (30–40-е гг.) были изданы правовые акты в сфере осуществления розыска, в том числе «О средствах к исправлению полиции в городах», «Учреждение и наказ министру полиции». При этом необходимо отметить, что существенного расширения полномочий органов полиции

8 См.: Толстая А. И. История государства и права России: учебник для вузов. 3-е изд., стереотипное. — М.: Юстицинформ, Омега-Л, 2010. // СПС КонсультантПлюс.

9 Линовский В. Опыт исторических разысканий о следственном уголовном судопроизводстве в России. — Одесса, 1849. — С. 31. Цит. по Дядченко А. А. Историческая ретроспектива становления и развития уголовно-процессуального статуса начальника органа дознания // История государства и права. — 2008. — № 15 // СПС «КонсультантПлюс».

10 См.: Инструкция главному сыщику 1756 года для сыска разбойников и беглых драгун // Законодательство Екатерины. В двух томах. Т. 1 / Отв. ред. О. И. Чистяков, Т. Е. Новицкая. — М.: Юрид. лит., 2000. — С. 257, 261.

11 См.: Российское законодательство X–XX веков. Законодательство периода расцвета абсолютизма. Т. 5. Устав благочиния. — Ст. 255. — М.: Юрид. лит., 1987. — С. 377.

12 См.: Елинский В. И., Исаков В. М. Становление и развитие уголовного сыска в России (X – начало XX в.). — М., 1998. — С. 24.

не наблюдалось. Можно предположить, что розыск безвестно исчезнувших лиц осуществлялся в случаях, сопряженных с преступлением. Упоминания о лице как об объекте розыска (некриминальное исчезновение, говоря современным языком) не было. В данный исторический период паспорт жене мог быть выдан с согласия мужа. Отсутствие же паспорта могло отрицательно влиять на ее розыск в случае безвестного исчезновения.

Во второй половине XIX в. дальнейшее развитие получил капитализм. Свод законов Российской империи (Сперанского) действовал до 1917 г. Он включал в себя нормы всех отраслей, в 1885 г. был дополнен нормами процессуального законодательства.

По социальной структуре населения из 127 млн городское составляло 13%, а крестьяне — более 70%. В этот период проведен ряд реформ. Отменено крепостное право (1861 г.), но при этом крестьяне не получили землю, они либо пополняли ряды рабочих, или должны были выкупать земли у помещика, существенные условия (сроки) чего определял последний, и в силу этого крестьяне являлись экономически зависимыми от господствующего класса. В этом плане реформа была половинчатой, бунты не прекращались, в силу этого люди и могли пропадать без вести.

В соответствии с законом от 8 июля 1860 г. следственная деятельность была отделена от розыскной, и в функции полиции входило, говоря современным языком, выявление преступлений и розыск лиц, их совершивших.

По судебной реформе 1864 г. дальнейшее развитие получил принцип разделения властей: отделение от административной (исполнительной) власти судебной (суда) и от последней — следствия. В то же время следует отметить, что изменения не затрагивали верховную власть, государь сохранял полномочия неограниченного монарха. В Уставе уголовного судопроизводства 1864 г. (судебной реформе) нашли отражение основополагающие демократические принципы судопроизводства, такие как: публичность судебных процессов, состязательность, устность, презумпция невиновности, право обвиняемого на защиту, которые являются актуальными и на современном этапе. Кроме того, были предусмотрены прения сторон и установлен порядок обжалования приговоров и возможность введения суда присяжных¹³.

К числу документов, подтверждающих разыскание безвестно исчезнувшего лица, необходимо отнести и судебные постановления, особенно в случаях, когда безвестное исчезновение было замаскировано под преступление, поэтому изменения в уголовном судопроизводстве по судебной реформе 1864 г. можно расценивать и как дальнейшее совершенствование законодательства, в котором содержатся нормы, регулирующие розыск исчезнувших лиц¹⁴. Право в целом способствовало развитию и закреплению капиталистических устоев. Как положительное в развитии права необходимо отметить и то, что все поданные являлись субъектами права, но это еще не означало равенство перед законом.

С началом буржуазных реформ в России (с 1860 г.) властью принимались обширные меры по совершенствованию структуры полицейских органов, что способствовало укреплению законности. В то же время принимались законы о чрезвычайном положении, которые предоставляли огромные полномочия как правоохранительным органам, так и губернаторам, и которые шли вразрез с текущим законодательством, в том числе парализовали действия уголовно-процессуальных норм. Кроме

того, в определенных случаях допускалось применение оружия в отношении мирного населения со стороны военнослужащих, которые привлекались для решения полицейских задач. Такое положение отражало остроту общественно-политического развития нашей страны того периода¹⁵.

Совершенствование розыскной деятельности и правового регулирования в данной сфере было обусловлено противодействием революционным проявлениям, сохранением и упрочением политического режима. Полномочия полиции в этом направлении деятельности были предусмотрены в Положении 1882 г. о негласном полицейском надзоре.

Думается, можно согласиться с мнением М. П. Смирнова о том, что в царской России уголовный сыск был направлен на обеспечение политической и экономической безопасности государства и в форме дознания — в раскрытии преступлений¹⁶. Хотя специально закрепленной задачи о розыске без вести пропавшего в законодательстве не было, розыск таких лиц, в случаях, когда безвестное исчезновение было замаскировано под преступление, как представляется, осуществлялся полицией.

В юридической литературе отмечается, что в последней четверти XIX в., в целях профилактики преступлений несовершеннолетних и предупреждения безнадзорности и беспризорности был принят целый ряд законодательных актов. В основном эти функции были возложены на органы полиции, которые могли использовать и агентурные методы и, частично, на руководителей учебно-воспитательных заведений, педагогов, владельцев домов и дворников. К ним относятся: Устав «О предупреждении и пресечении преступлений» (1876 г.), Закон «Об изменении постановлений, касающихся обращения в исправительные приюты и содержания в них малолетних преступников» от 20 мая 1892 г., Закон «О предоставлении исправительным приютам права заключения условия об отдаче выпускаемых воспитанников в наем или обучение» от 2 февраля 1893 г.; Закон «Об изменении порядка заключения и пересылки несовершеннолетних, состоящих под следствием и судом» от 8 февраля 1893 г., Закон «Об изменении форм и обрядов судопроизводства по делам о преступных деяниях малолетних и несовершеннолетних, а также законоположений о их наказуемости» от 2 июня 1897 г.¹⁷

Принимая во внимание, что безнадзорным является несовершеннолетний, контроль за поведением которого отсутствует со стороны обязанных лиц, а беспризорным — безнадзорный, не имеющий места жительства или места пребывания¹⁸, можно предположить, что названное законодательство было направлено и на розыск безвестно исчезнувших несовершеннолетних лиц, и на противодействие их исчезновению, поскольку безнадзорность и беспризорность являются факторами, способствующими безвестному исчезновению, и обстоятельствами, предполагающими, что лицо стало жертвой преступления (преступление, замаскированное под исчезновение).

13 См.: Российское законодательство X–XX вв. Т. 8. Судебная реформа. — М., 1991. — С. 183.

14 См.: Исмаилов Ч. М. Цели и задачи в законодательстве Российской Федерации о розыске безвестно исчезнувших лиц // Политика и право в социально-экономической системе общества: сб. материалов VI Международной научно-практической конференции 27 мар. 2013. — М.: Изд-во «Спецкнига». — 2013. — С. 74.

15 См.: Берова Д. М., Нагоева М. А. Организация органов правоохранительной системы в контексте Судебной реформы 1864 года и ее влияние на изменение полицейских полномочий при применении мер принуждения // История государства и права. — 2008. — № 20 // СПС «КонсультантПлюс»

16 См.: Смирнов М. П. Комментарии законодательного регулирования оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации и за рубежом: учебное пособие (постатейный). — 5-е изд., расширенное и перераб. // СПС КонсультантПлюс, 2012.

17 См.: Дощицын А. Н. Ретроспективный обзор нормативного правового регулирования профилактики и противодействия преступлениям несовершеннолетних в дореволюционной России // История государства и права. — 2014. — № 11. — С. 19–23.

18 См.: Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СПС КонсультантПлюс.

Принципиально новым для российского законодательства являлся Закон, принятый 19 апреля 1909 г. о воспитательно-исправительных заведениях для несовершеннолетних вместе с Положением о таковых, которые находились в ведении Главного тюремного управления. Данный закон расширил круг лиц, подлежащих помещению в подобные заведения. Помимо осужденных по приговорам суда, в указанные заведения для принудительного воспитания могли быть помещены «дети бесприютные, нищенствующие, бродяжничающие, отбившиеся от рук»¹⁹. Помимо профилактики преступлений среди несовершеннолетних, по сути, это являлось и розыском несовершеннолетних (выявление, поиск таковых), и мерами по противодействию безвестному исчезновению, хотя в законе прямо это не было указано.

В начале XX в. началось революционное движение, политические демонстрации рабочих, стачки, забастовки. Набирающая сила буржуазия влияла на экономическую политику государства, а царское правительство не могло не считаться со всероссийскими съездами предпринимателей, хотя Россия по переписи 1897 г. оставалась крестьянской страной (80% населения). Отмена крепостного права еще не означала равенства крестьян с другими сословиями (равноправия граждан), поскольку оставались еще выкупные платежи. Последние были отменены только в 1907 г.

В целях предотвращения революционного развития событий, с учетом нарабатанной практики предшествующего развития в сфере розыска совершенствовалось законодательство. Так, 6 июля 1908 г. в Российской империи был принят закон «Об организации сыскной части», в котором были закреплены задачи: розыск лиц, производство дознания, выполнение поручений прокурора и следователя. В городах и уездах в составе органов полиции были образованы сыские подразделения (по-современному — субъекты ОРД, так как розыскная деятельность — ядро оперативно-розыскной деятельности). Как существенное расширение полномочий прокурора необходимо расценивать предусмотренные законом полномочия прокурора по надзору за исполнением требований указанного Закона, в том числе полномочия по даче обязательных для исполнения указаний при осуществлении розыска.

Хотя до 1917 г. в России продолжал действовать Свод законов Российской империи, он не распространялся на всех граждан (поданных). К примеру, Французский гражданский кодекс применялся в Польше, иные правовые нормы применялись в Прибалтийских губерниях, а в других национальных окраинах — применялись обычаи. В 1900–1917 гг. был принят ряд нормативных правовых актов, направленных на примирение различных сословий, смягчение претензий крестьян (Закон «О землеустройстве», 1911 г. и т.д.)

В связи с победой Февральской буржуазно-демократической революции 1917 г. наступил конец самодержавия в России. В марте 1917 г. царь отрекся от престола. В октябре 1917 г. в результате вооруженного восстания был совершен переворот — революция. Полиция была упразднена и сформирована милиция. На начальном этапе развития постреволюционной России регулирование розыскной деятельности осуществлялось не на основании правовых норм, а на основании революционного сознания, с собственными представлениями о справедливости, и с учетом классового подхода. До октября 1918 г. единого органа управления службой уголовного розыска вообще не было, и данная служба была подчинена местным советам.

Установление советской власти происходило в условиях гражданской войны (1917–1922 гг.) и иностранной интервенции и путем отрицания (непризнания) демократических ценностей

19 См.: Вилкова А. В. К вопросу развития исправительных заведений для несовершеннолетних правонарушителей в конце XIX — начале XX века // История государства и права. — 2013. — № 16. — С. 55.

Российской империи, формировавшихся в процессе ее исторического развития. В марте 1917 г. был упразднен Департамент полиции, а в декабре 1917 г. Советская власть образовала Всероссийскую чрезвычайную комиссию, которая в 1921 г. была преобразована в Главное политическое управление при Наркомате внутренних дел, в ее функции входил розыск контрреволюционеров и преступников.

Как верно отмечает С. А. Авакьян, советская власть в целях упрочения себя нейтрализовала своих противников, применяя способы и методы, соответствующие революционному сознанию и законности, которая лишала прав тех, «кто выступал против советской власти или по своему социальному происхождению сразу же считался ее врагом. Пресекались даже в зачатках выражение недовольства, а тем более действия, враждебные режиму»²⁰. Нельзя не отметить, что при сложившейся ситуации принятие чрезвычайных мер в целях защиты целостности государства и отражения интервенции были оправданными. Но в то же время такая ситуация усиливает безвестное исчезновение.

В юридической литературе отмечается, что «миллионы жизней наших соотечественников унесла гражданская война, миллионы стали вынужденными эмигрантами (по различным оценкам от голода, болезней, террора и в боевых действиях погибло от 8 до 13 миллионов человек, в т.ч. эмигрировало из России около двух миллионов)»²¹. Можно предположить, что значительное количество указанных лиц стали без вести пропавшими и жертвами преступлений, замаскированных под безвестное исчезновение.

Перед диктатурой пролетариата — государством переходного периода — стояли задачи установления советской власти и создания условий ее необратимости. Подобно тому, как в царской России была установлена сословность (неравенство), точно так же при диктатуре пролетариата было установлено классовое господство (неравенство). Защита прав граждан осуществлялась с учетом классовой принадлежности, в первую очередь рабочего класса. Так, в ст. 7 Конституции РСФСР 1918 г. было предусмотрено, что эксплуататорам не может быть места ни в одном из органов власти. Власть должна принадлежать исключительно трудящимся массам.

При диктатуре пролетариата имели место ограничения прав эксплуататорских классов и иных социальных слоев, интересы которых противоречили политическим интересам и целям рабочего класса²².

События 1930-х гг. (раскулачивание и коллективизация), являясь продолжением классовой борьбы (революция в деревне, ликвидация кулаков как класса), были самой настоящей гражданской войной со всеми ее признаками: ожесточением, беспощадностью и уничтожением миллионов людей.

В условиях отсутствия внешнего займа (депрессия в 1929 г.), в целях реализации курса ускоренной индустриализации страны и обеспечения ее обороноспособности осуществлялось изъятие у крестьян-единоличников зерна и мяса, которые продавались за валюту (была установлена государственная монополия на продажу зерна и хлопка). При этом раскулаченные семьи выселялись в Сибирь, Казахстан, на пустое место, в лес, тайгу и пустыню — в местность без всяких условий проживания. При перемещении в новые места люди умирали от холода и голода. По разным оценкам, при этом погибло 7–10 млн чел. По оценкам экспертов, смертность в шесть раз превышала рождаемость.

20 Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. — М.: РЮИД, 1997. — С. 49.

21 Тонконогов А. В. Гражданская война в России: история или перспектива? // История государства и права. — 2013. — № 8. — С. 15.

22 См.: Туманов Д. Ю. Диктатура пролетариата как основа конституционной политики Советского государства // История государства и права. — 2013. — № 1 // СПС КонсультантПлюс.

Можно предположить, что последствием указанных процессов являлось и безвестное исчезновение людей, но при этом розыск их осуществлялся с учетом приоритетов классового господства.

К правовым актам, регулирующим розыскную деятельность, можно отнести Инструкцию, утвержденную приказом руководства ОГПУ в июле 1931 г. № 298/175, по учету и агентурной разработке антисоветских и контрреволюционных элементов, т. е. данная деятельность была подчинена упрочению позиций новой власти.

К числу законов, в которых содержатся нормы о розыске безвестно исчезнувших лиц, необходимо отнести и уголовно-процессуальное законодательство. В мае 1922 г. РСФСР был принят первый Уголовно-процессуальный кодекс, в котором были предусмотрены демократические принципы уголовного судопроизводства: гласность, публичность заседаний и независимость суда. Был регламентирован институт исполнения приговоров. Достаточно детально был регламентирован и процессуальный порядок производства дознания и следствия. УПК РСФСР 1922 г. действовал до 1960 г.

Ликвидация кулачества как класса и другие изменения в социальной структуре общества и в социалистическом строительстве, свидетельствующие о победе социалистического строя, нашли отражение в Конституции РСФСР 1937 г., которая послужила базой для дальнейшего развития законодательства.

Военные действия в период ВОВ являются одной из основных причин безвестного исчезновения не только среди военнослужащих, но и гражданского населения (причины этого — холод, голод, плен, оккупация, дезертирство и т. д.). Статьей 32 Дополнительного протокола I к Женевской конвенции предусматривалось право семей узнавать о судьбе пропавших без вести родственников в связи с военными действиями²³. Это означает обязанность государства разыскать исчезнувших лиц, особенно детей. Инициативная деятельность общественных и негосударственных организаций, в том числе средств массовой информации, осуществляющих поиск людей посредством соответствующих популярных телепрограмм, также направлена на выполнение задач розыска безвестно исчезнувших лиц. Мы разделяем точку зрения Д. В. Аронова и А. В. Власова о том, что «государства должны поощрять работу гуманитарных организаций, выполняющих задачу восстановления семейных связей²⁴».

Выселение целых народов в указанный период (1944 г.) также можно указать среди причин исчезновения людей.

Изменения в процессуальном законодательстве были обусловлены военной обстановкой, ускоренным производством дознания и следствия, рассмотрением дел военными трибуналами, введением ограничений на обжалование судебных решений. В отношении военнослужащих были приостановлены производство по всем гражданским делам (Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 30 августа 1941 г.), в том числе о признании гражданина безвестно отсутствующим и объявлении умершим, решение по которым можно было расценивать как подтверждение безвестного исчезновения гражданско-процессуальными средствами.

Указом Президиума Верховного Совета СССР (14 марта 1945 г.) был предусмотрен упрощенный порядок установления факта брачных отношений, что помимо иных целей давало

возможность обращения за розыском безвестно исчезнувших. Следует отметить, что до революции в законодательстве Российской империи отсутствовал специальный институт, предусматривающий объявление гражданина умершим, но в рамках признания гражданина безвестно отсутствующим допускала вероятность этого.

27 октября 1960 г. Верховный Совет РСФСР принял новый Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, в котором в качестве задач было закреплено быстрое и полное раскрытие преступлений, изобличение виновных и обеспечение правильного применения закона при назначении наказаний. В качестве принципов были закреплены осуществление правосудия только судом, участие народных заседателей в рассмотрении дел, неприкосновенность личности и т. д.

Новым этапом развития права было принятие Конституции РСФСР 1978 г., в которой было закреплено построение развитого социалистического общества и руководящая роль коммунистической партии как важнейшей составляющей политической системы, а также цель — построение коммунизма. Некоторые нормы Конституции напрямую регламентировали условия отправления правосудия. Так, ст. 172 Конституции гласила: «Никто не может быть признан виновным в совершении преступления, а также подвергнут уголовному наказанию иначе как по приговору суда и в соответствии с законом».

Одним из обстоятельств исчезновения людей необходимо признать и распад СССР. При анализе причин распада СССР существенным является наличие не отдельных причин, а их совокупность и кризисное развитие ситуации в целом.

С момента образования СССР (декабрь 1922 г.) количество субъектов, образующих федерацию, изменилось, но совершенствование и обновление федеративных отношений отставало и не соответствовало конкретному историческому этапу развития страны. Поддержание геополитических интересов, сложившихся после Второй мировой войны, требовало больших затрат. Желание отдельных руководителей союзных государств «выйти» из СССР, провозглашение суверенитетов (в 1990-м г. Россией, Латвией, Литвой, Эстонией), стремление к личной власти в ущерб интересам целостности страны также сыграли свою роль в распаде СССР.

Новым этапом в правовом регулировании розыска безвестно исчезнувших лиц в современной России является принятие после распада СССР законов в сфере оперативно-розыскной деятельности. В Законе об ОРД (13 марта 1992 г.) среди задач закреплена и розыск пропавших без вести. В 1995 г. федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» принят в новой редакции. Спустя 19 лет после его принятия, с учетом потребности практики и научных изысканий, в него внесены изменения и дополнения в 25 случаях. Отсутствие закона не означало отсутствие правового регулирования в названной сфере. Розыск безвестно исчезнувших лиц, впрочем, как и выполнение иных задач в сфере ОРД, регулировался нормативными правовыми актами ведомственного и межведомственного, в том числе и негласного характера.

Как верно замечено В. М. Аتماжитовым, до принятия Закона РФ об ОРД, на уровне законов (Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик (ст. 29), УПК РСФСР (ст. ст. 118, 119 и др.), Законы СССР и РСФСР «О милиции») были предусмотрены общие положения применения оперативно-розыскных мер²⁵. Объективно по-другому и не могло быть из-за отсутствия специальных законов в сфере осуществления ОРД. Теория оперативно-розыскной деятельности,

23 См.: Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), от 8 июня 1977 г. // Сборник международных договоров СССР. — Вып. XLVI. — М., 2001.

24 Аронов Д. В., Власов А. В. Защита права на воссоединение семей, разлученных в ходе вооруженного конфликта, на примере деятельности по возвращению в семьи детей международной службы розыска после Второй мировой войны // Международное публичное и частное право. — 2013. — № 4. // СПС «КонсультантПлюс».

25 См.: Аتماжитов В. М. О сущности и правовой основе оперативно-розыскной деятельности (научный доклад) // Конституционно-правовые проблемы оперативно-розыскной деятельности: сборник материалов Всероссийского круглого стола: 3 ноября 2011 г. / В. В. Абрамочкин, А. С. Александров, В. М. Аتماжитов и др.; сост. К. Б. Калиновский. — СПб.: Петрополис, 2012. — С. 218. СПС «КонсультантПлюс».

с принятием законов в сфере ОРД, стала формироваться как отрасль права.

В отраслевом законе (Закон об ОРД) современной России рассматриваемой сферы впервые на законодательном уровне закреплены легальное определение ОРД и ее правовой основы, цель, задачи, принципы оперативно-розыскной деятельности, виды оперативно-розыскных мероприятий, основания и условия их проведения и функциональная направленность результатов ОРД, а также обеспечение незаинтересованного контроля и надзора за состоянием законности.

В настоящее время нормы, посвященные розыску безвестно исчезнувших лиц, которые носят комплексный и междисциплинарный характер, содержатся в более чем 20 законодательных актах. И указанная нормативная база является более широкой, чем законы, регулирующие оперативно-розыскные и уголовно-процессуальные отношения в сфере розыска безвестно исчезнувших лиц, для которых розыск таких лиц является одной из задач. К ним, в частности можно отнести: Конституцию Российской Федерации; общепризнанные нормы международного права; УК РФ; УПК РФ; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; Воздушный кодекс РФ; ГК РФ; ГПК РФ; Законы Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», «О государственной тайне», «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»; Федеральные законы «О полиции», Закон об ОРД, Закон о прокуратуре, «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации», «О персональных данных»; «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации», «Об информации, информатизации и защите информации», «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», ФЗ «Консультативный устав Российской Федерации», а также законы РФ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и другие законы.

Нормы, посвященные розыску безвестно исчезнувших лиц, содержатся и в указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства РФ, организационно-распорядительных документах Генерального прокурора РФ, а также в нормативных правовых актах руководителей государственных органов, к компетенции которых отнесены вопросы розыска безвестно исчезнувших лиц.

К примеру, Указом Президента РФ от 30.07.1996 № 1113 «Об участии Российской Федерации в деятельности Международной организации уголовной полиции — Интерпола» предусмотрено создание Национального центрального бюро (НЦБ) Интерпола; Указом Президента РФ от 01.03.2011 № 248 утверждена структура центрального аппарата МВД России, в составе которого предусмотрено и Национальное центральное бюро Интерпола; Указом Президента РФ от 01.03.2011 № 250 «Вопросы организации полиции» предусмотрено создание подразделения МВД России, на которое возлагается обеспечение взаимодействия с правоохранительными органами иностранных государств — членом Международной организации уголовной полиции — Интерпола.

В Законе об ОРД предусмотрена возможность конкретизации и детализации требований закона в ведомственных нормативных правовых актах, регламентирующих организацию и тактику проведения оперативно-розыскных мероприятий. Если принятие ведомственных нормативных правовых актов (НПА) в сфере розыска обусловлено их негласным характером, то гласные НПА, в том числе и межведомственные, приняты в том числе из-за несовершенства закона об ОРД и отсутствия специального закона. К подзаконным актам, регламентирующим организацию розыскной работы в затронутой обла-

сти, в первую очередь относятся Инструкция об организации и тактике розыскной работы органов внутренних дел и Инструкция об организации и тактике установления личности граждан по неопознанным трупам, больных и детей, которые по состоянию здоровья или возрасту не могут сообщить о себе сведения, утвержденные приказом МВД России от 05.05.1993 № 213 ДСП²⁶.

К межведомственному нормативному правовому акту в рассматриваемой сфере правоотношений относится совместный приказ Генерального прокурора РФ № 70 и МВД России № 122 от 27.02.2010 «Об утверждении инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением граждан».

Следует отметить и то, что существенное значение для розыска безвестно исчезнувших лиц имеет и территориальный фактор, так сказать, действие законодательства в пространстве. За последние сто лет территория Российской империи, РСФСР и Российской Федерации подвергалась изменениям. Некоторые государственные образования отделялись (от Российской империи — Польша, Финляндия), а другие — присоединялись (как Тува в 1944 г. к РСФСР), сама Советская Россия (РСФСР) с другими государствами в 1922 г. образовала СССР, который распался в 1991 г., а в 2014 г. в состав современной РФ в качестве субъектов вошли Республика Крым и город федерального значения Севастополь. Изложенные обстоятельства не могли не влиять на правовое регулирование уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной и иной деятельности в сфере розыска безвестно исчезнувших лиц. И не всегда положительно, так как в переходные моменты отсутствует стабильное, унифицированное законодательство, стало быть, и правовое регулирование.

Мы солидарны с С. И. Давыдовым в части того, что выполнение в рамках оперативно-розыскной деятельности целого ряда действий и применение некоторых тактических приемов являются проблематичными и не бесспорными с точки зрения соблюдения конституционных прав, в силу несовершенства оперативно-розыскного законодательства, в том числе из-за отсутствия терминологического единства понятий, применяемых в Законе об ОРД, а также разных подходов к оценке действий оперативных сотрудников со стороны прокуратуры, суда и субъектов ОРД²⁷.

Таким образом, можно сделать вывод, что розыск безвестно исчезнувших лиц и защита прав таких лиц должна быть задачей многих отраслей права, так как безвестное исчезновение является совокупным нарушением основных прав, но в качестве специальной задачи розыск таких лиц предусмотрен только в Законе об ОРД. В ст. 6 УПК РФ закреплено, что назначением уголовного судопроизводства является защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений. Данная норма имеет отношение к защите прав исчезнувших лиц, в случаях, когда исчезновение сопряжено с преступлением (преступление замаскировано под безвестное исчезновение). В этой связи в Постановлении Конституционного Суда РФ

26 См.: подр. ссылку на указанный приказ в следующих научных трудах: Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»: научно-практический комментарий (постатейный) / Под ред. И. Н. Зубова, В. В. Николюка. СПС «КонсультантПлюс»; Оперативно-розыскная деятельность: учебник / под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, Г. К. Синилова, А. Ю. Шумилова. — М.: ИНФРА-М, 2004. — С. 525.

27 См.: Давыдов С. И. Проблемы соблюдения конституционных прав граждан при разрешении типичных оперативно-розыскных ситуаций. // Конституционно-правовые проблемы оперативно-розыскной деятельности: сборник материалов Всероссийского круглого стола: 3 ноября 2011 г. / В. В. Абрамочкин, А. С. Александров, В. М. Аتماжитов и др.; сост. К. Б. Калиновский. — СПб.: Петрополис, 2012. // СПС «КонсультантПлюс»

от 15 января 1999 г. № 1-П отмечается, что признание достоинства личности — основа всех ее прав и свобод и необходимое условие их существования и соблюдения. Любое преступное посягательство на личность, ее права и свободы является одновременно и наиболее грубым посягательством на человеческое достоинство, поскольку человек как жертва преступления становится объектом произвола и насилия²⁸. Это особенно актуально по отношению к безвестному исчезновению, в силу отсутствия на первоначальном этапе, иногда достаточно длительное время, сведений о нарушениях прав, степени их нарушения и причиненном вреде.

Закон об ОРД и УПК РФ представляет собой формы борьбы с преступностью и защиты прав человека. В случаях, когда имеет место некриминальное (ненасильственное исчезновение), также необходимо задействовать нормы указанного законодательства, которые выполняют компенсирующие функции из-за пробелов в существующем правовом регулировании и отсутствия иного специального регулирования.

Изучение проблем совершенствования законодательства о розыске безвестно исчезнувших лиц в России в их историческом развитии способствует использованию положительно го опыта, исключению ошибок в практической деятельности субъектов розыска безвестно исчезнувших лиц, с одной стороны, а с другой — может послужить базой для дальнейшего совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере.

Вопросы исследования проблем совершенствования законодательства в сфере розыска безвестно исчезнувших лиц (законодательства об ОРД и УПК РФ) на современном этапе должны быть предметом отдельных научных изысканий.

Пристаетый библиографический список

1. Российское законодательство X–XX вв. — Т. 1. — М., 1984.
2. Российское законодательство X–XX вв. Т. 8. Судебная реформа. — М., 1991.
3. Российское законодательство X–XX веков. Законодательство периода расцвета абсолютизма. — Т. 5. Устав благочиния. Ст. 255. — М.: Юрид. лит., 1987.
4. Инструкция главному сыщику 1756 года для сыска разбойников и беглых драгун // Законодательство Екатерины. В 2 т. — Т. 1 / Отв. ред. О. И. Чистяков, Т. Е. Новицкая. — М.: Юрид. лит., 2000.
5. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. — М.: РЮИД, 1997.
6. Аронов Д. В., Власов А. В. Защита права на воссоединение семей, разделенных в ходе вооруженного конфликта, на примере деятельности по возвращению в семьи детей международной службы розыска после Второй мировой войны // Международное публичное и частное право. — 2013. — № 4.
7. Аتماжитов В. М. О сущности и правовой основе оперативно-розыскной деятельности (научный доклад) // Конституционно-правовые проблемы оперативно-розыскной деятельности: сборник материалов Всероссийского круглого стола: 3 ноября 2011 г. / В. В. Абрамочкин, А. С. Александров, В. М. Аتماжитов и др.; сост. К. Б. Калиновский. — СПб.: Петрополис, 2012.
8. Борова Д. М., Нагоева М. А. Организация органов правопорядка в контексте Судебной реформы 1864 года и ее влияние на изменение полицейских полномочий при применении мер принуждения // История государства и права. — 2008. — № 20.
9. Вилкова А. В. К вопросу развития исправительных заведений для несовершеннолетних правонарушителей в конце XIX — начале XX века // История государства и права. — 2013. — № 16.
10. Давыдов С. И. Проблемы соблюдения конституционных прав граждан при разрешении типичных оперативно-розыскных ситуаций. // Конституционно-правовые проблемы оперативно-розыскной деятельности: сборник материалов Всероссийского круглого стола: 3 ноября 2011 г. / В. В. Абрамочкин, А. С. Александров, В. М. Аتماжитов и др.; сост. К. Б. Калиновский. — СПб.: Петрополис, 2012.
11. Дядченко А. А. Историческая ретроспектива становления и развития уголовно-процессуального статуса начальника органа дознания // История государства и права. — 2008. — № 15.
12. Дощицын А. Н. Ретроспективный обзор нормативного правового регулирования профилактики и противодействия преступлениям несовершеннолетних в дореволюционной России // История государства и права. — 2014. — № 11.
13. Елинский В. И., Исаков В. М. Становление и развитие уголовного сыска в России (X — начало XX в.). — М., 1998.
14. Исмаилов Ч. М. Цели и задачи в законодательстве Российской Федерации о розыске безвестно исчезнувших лиц // Политика и право в социально-экономической системе общества: сб. материалов VI Международной научно-практической конференции 27 мар. — 2013. — М.: Изд-во «Спецкнига», 2013.
15. Козлова Т. В. Первое право ребенка. Право на жизнь и здоровое развитие. — Самара. 2003.
16. Линовский В. Опыт исторических разысканий о следственном уголовном судопроизводстве в России. Одесса, 1849.
17. Матиенко Т. А. Генезис сыска в России (IX–XII вв.): заклч, свод, гонение следа // Журнал российского права. — 2009. — № 9.
18. Пшипий Р. М. Исторический анализ использования законодателем бланкетной формы диспозиции уголовно-правовой нормы // Российский следователь. — 2012. — № 23.
19. Смирнов М. П. Комментарии законодательного регулирования оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации и за рубежом: учебное пособие (постатейный). 5-е изд., расширенное и перераб. // СПС КонсультантПлюс, 2012.
20. Толстая А. И. История государства и права России: учебник для вузов. 3-е изд., стереотипное. — М.: Юстициформ, Омега-Л, 2010.
21. Тонконогов А. В. Гражданская война в России: история или перспектива? // История государства и права. — 2013. — № 8.
22. Туманов Д. Ю. Диктатура пролетариата как основа конституционной политики Советского государства // История государства и права. — 2013. — № 1.
23. Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), от 8 июня 1977 г. // Сборник международных договоров СССР. — Вып. XLVI. — М., 2001.
24. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1999 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 295 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина М. А. Ключева» // СЗ РФ. — 1999. — № 4.
25. Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СПС КонсультантПлюс.
26. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://mvd.ru/upload/site1/folder_widepage/001/175/502/od15_2014-07-27.csv

28 См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1999 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 295 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина М. А. Ключева» // СЗ РФ. — 1999. — № 4. — Ст. 602.

Сидаков Д. Х.

ОБЩАЯ ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВ НА ЗЕМЛЮ КРЕСТЬЯНСКОГО ДВОРА В ДОРЕВОЛЮЦИОННОМ РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

В статье проводится научный правовой анализ развития аграрных отношений, законодательства о крестьянской реформе 1861 г. и аграрной реформы П. А. Столыпина, рассматриваются научные представления, судебная практика о правовом статусе крестьянского двора, о правовом режиме земель в подворном землевладении, юридическом построении крестьянского двора, гражданско-правовых сделках крестьян, вышедших из общины, по продаже и залогу крестьянских земель.

Ключевые слова: крестьянская реформа 1861 г., аграрная реформа П. А. Столыпина, правовой режим наделных и общинных земель, выкуп земель, личная и семейная собственность, крестьянский двор, домохозяин, семья, гражданская правоспособность.

Sidakov D. H.

GENERAL LEGAL CHARACTERISTIC OF THE PEASANT'S LAND TITLES IN PRE-REVOLUTIONARY RUSSIAN LEGISLATION

In the article the scientific and legal analysis of agrarian relations, legislation on the 1861 peasant reform and the P. A. Stolypin agrarian reform is made, scientific views and the court practice on the legal status of peasant's households are considered, as well as the legal status of lands of homestead ownership, the legal construction of the peasant's household, civil law deeds of the peasants which left the community, on the sale and mortgage of the peasant's lands.

Keywords: 1861 peasant reform, P. A. Stolypin agrarian reform, the legal regime of the allotment and communal lands, land acquisition, personal and family property, farmhouse, householder, family, civil legal capacity of the peasant's household.



Сидаков Д. Х.

Крестьянская реформа 1861 г., отменившая крепостное право, положила начало капиталистической формации в стране. Быт и правовой уклад крестьян до революции 1917 г. строился в соответствии с Манифестом 19 февраля 1861 г. и Общим положением о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости.

Законы от 19 февраля 1861 г. предоставили крестьянам личную свободу, «но собственность на землю сохранили за помещиком. Крестьяне оставались лишь пользователями тех угодий (наделов), которыми они пользовались ранее. Приобрести землю крестьяне могли только путем выкупа, а до совершения сделки оставались временно обязанными. С 1883 г. временно обязанные отношения были ликвидированы, субъектом собственности в большинстве регионов стала община, а в некоторых районах — крестьянский двор»¹.

«Для упорядочения процедуры наделения крестьян полевыми угодьями наряду с Общим положением о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, были разработаны 4 Местные положения, из которых наибольшее значение имело так называемое Великороссийское положение. Кроме того, особые положения были разработаны для Прибалтийских губерний, Малороссии (отдельно для Правобережной и Левобережной Украины), Литвы и Белоруссии, имевших особые режимы землевладения и землепользования. Условия выкупа определялись специальным Положением»².

Особый правовой режим для поземельного устройства был установлен Положением от 28 июля 1863 г. о крестьянах «вдворенных на землях имений государевых, дворцовых и удельных», т.е. бывших удельных крестьянах, плативших оброк в пользу всей царской фамилии. Число их превышало 1 млн душ мужского пола. С 1866 г. началось поземельное устройство государственных крестьян. «Все имущество, — говорится в законе, — не принадлежащее никому в особенности, т.е. ни частным лицам, ни сословиям лиц, ни дворцовому ведомству, ни уделам, ни установлениям, не принадлежат к составу имущества государственных. Такова суть: казенные земли, пустопорожные и дикие поля, леса, оброчные статьи...»³. При этом предусматривалось расширение их прав «по владению, пользованию и распоряжению предоставленными им в надел от казны землями». Особенность их правового положения состояла в том, что государственным крестьянам не присваивались даже наименования «крестьян-собственников», так как термин «владение» означал признание права постоянного пользования лишь отведенной в надел землей, отрезков не предполагалось. Крестьяне лишались права пользоваться лесом на казенных дачах. Государство сохраняло за собой право верховного собственника земель бывших государственных крестьян и становилось единоличным собственником лесных дач, ликвидировав в них извечный крестьянский сервитут. За надел крестьяне платили прежнюю оброчную подать, в ряде губерний дополнительный сбор, а также лесной налог, где лес оставался в наделе.

Одним из положительных итогов крестьянской реформы 1861 г. было то, что «в результате этой реформы в крестьянской общине и в целом в земледелии России произошли существенные изменения. Крестьяне получили около 40 млн га земли и были освобождены от крепостной зависимости. Усиление материальной заинтересованности вчерашних крепостных в форме «работы на себя» привело к хорошим практическим результатам: если среднегодовое производство зерна в России в предреформенный период составило 141 млн чет-

1 Исаев И. А. История государства и права России. — М., 1994. — С. 193; Земельный вопрос / Под ред. Е. С. Строева — М., 1999. — С. 36–37; Устюкова В. В. Правовое положение крестьянского (фермерского) и личного подсобного хозяйства в Российской Федерации. Дисс. ... докт. юрид. наук. — М., 2002. — С. 21; Галиновская Е. А. Формы крестьянского землевладения в России (начало XX века) // Законодательство и экономика. — 1992. — № 8–9. — С. 123; К 150-летию отмены крепостного права России. Лазарев В. Т., Староверов В. И. Аграрная политика России: социолого-политологический анализ. — Москва — Самара, 2011. — С. 58–80.

2 Свод законов Российской империи. Прил. к Т. IX. — СПб., 1900; Ключевые моменты социально-политической и экономической истории земельных отношений в России. — Глава 2. — Порефор-

менный период (вторая половина XIX века) // Земельный вопрос / Под ред. Е. С. Строева — М.: Колос, 1999. — С. 32.

3 Свод законов. — Т. X. — Ч.1. — Кн. 1. — Ст. 406. — СПб., 1914.

вертей, то первое пореформенное десятилетие — 216 млн т.е. прирост составил 46%⁴. «Перепись 1897 г. показала, что население России выросло в два с лишним раза, хотя пахотно-луговых площадей у наделных общинников прибавилось только на 28%. Крестьянство продолжало придерживаться общих традиций, хотя внедрившиеся капиталистические отношения в деревне начали разрушать бывшее общинное равенство, вводя в обиход кулацкую аренду и долговые отработки»⁵.

Особо тщательного обсуждения заслуживает вопрос о правовом режиме наделных земель, под которыми в Общем положении о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости от 19 февраля 1861 г., понимаются земли, полученные крестьянами на основании законов об обязательном наделении землей по крестьянским положениям, а равно и земли, так или иначе предоставляемые крестьянам от казны в постоянное пользование, как, например, переселенцам.

По одному земельному спору, возникшему в 1902 г., в решении № 902/27 Сенат разъяснил, что «действующий закон заключает в себе точное определение тех земель, которые должны быть отнесены к числу наделных. Из содержания ст. 3 Общего Положения, ст. 5 Местного Великороссийского Положения, ст. 1 Положения о выкупе и целого ряда других законоположений усматривается, что под наделными землями разумеются такие земельные участки, которые на основании особых узаконений о земельном устройстве крестьян различных наименований были предоставлены им в собственность или постоянное пользование для обеспечения их быта и выполнения лежащих на них обязанностей в отношении правительства и бывших их помещиков». В решении от 29 ноября 1899 г. Сенат предостерегает от расширения объема этого понятия применительно к смыслу закона. Это решение Сенат мотивирует тем, что «относительно права распоряжения крестьян наделными землями установлен в законе целый ряд ограничений, а ограничительные законы не допускают вообще расширительного толкования, то отсюда само собой следует, что все земли, приобретенные крестьянами в собственность не по актам земельного их устройства... могли бы быть отнесены к числу наделных земель только в том случае, если бы для этого имелись прямые указания в законе».

В решении Общего Собрания Сената за 1914 г., которое развивает решение № 902/27, наделными признаются лишь те земли, которые предоставлены сельским обывателям на основании положений от 19 февраля 1861 г. Сенат снова предостерегает от расширительного толкования этого понятия. «Согласно разъяснению Сената (Общее собрание 25 ноября 1902 г.), — гласит это решение, — закон от 14 декабря 1893 г. есть закон ограничительный, стесняющий свободу распоряжения такими землями, которые предоставлены сельским обывателям... на основании положений от 19 февраля 1861 г. о наделных землях... Упомянутый закон 14 декабря 1893 г., как закон исключительный, по общему правилу, не может быть распространен далее тех пределов, кои в нем указаны... Поэтому правила 14 декабря 1892 г. без прямого указания в законе не могут быть распространяемы на те чиншевые земли, по коим выкупная сумма уже погашена», которые противопоставляются Сенатом «наделным землям крестьян по положению 19 февраля 1861 г.».

С введением в действие Указа от 9 ноября 1906 г. и Закона от 14 июня 1910 г. ограничения крестьян в праве отчуждения наделной земли, установленные законом от 14 декабря 1893 г., запрещавшим продажу крестьянских наделных земель, если не было согласия 2/3 общества и разрешения, утвержденного губернским присутствием или губернским по крестьянским делам присутствием, были признаны утратившими силу.

Правовой режим наделных земель устанавливается в зависимости от того, завершена ли выкупная операция или предоставляемая обществу земля еще не выкуплена. После уплаты выкупной ссуды на выкупленные земли распространяются правила установленные Общим Положением в отношении земель, приобретенных крестьянами в собственность. При этом действует правило, согласно которому земля, выкупленная целым сельским сообществом, признается собственностью всего сообщества, наделенного правом разверстки земли между своими членами. Крестьянское общество как юридическое лицо имеет свой орган в лице сельского схода. Первоначальная разверстка и последующие переделы наделных земель производятся по решению сельского схода, которое принимается 2/3 общего числа всех крестьян, имеющих право голоса на сходе.

Чтобы освободиться от тяжелых последствий переделов, крестьяне могут провести выкуп состоящих в их пользовании участков в подворное владение. Такая мера может быть принята и по постановлению общества относительно всех его членов. В таком случае общинное владение превращается в подворное. Крестьянский подворный участок после прекращения повинностей временно обязанных крестьян стал собственностью не крестьянского общества, как общинная земля, а отдельного хозяйства. Эта особенность правового режима подворного участка крестьянского двора отражена в Положении о выкупе 1861 г. и вполне соответствует по обоснованному мнению профессора Л. И. Кассо «тем правам распоряжения, которые были даны тогда отдельному домохозяину на усадебную и полевую землю в тех местах, где было признано подворное владение: только в интересах казны было предписано, что если покупатель подворного участка, который до закона 1893 г. мог и не принадлежать к сельскому сословию, но числится членом данного крестьянского общества, то весь выкупной долг должен быть внесен при совершенствовании продажи, тогда как в остальных случаях покупатель-односельчанин брал на себя обязанность продолжать внесение платежей, лежавших на его предшественнике. (О. П. кн. 11 120, 118)»⁶.

«Фундамент сельского хозяйства составляли наделные земли в количестве 138,7 млн десятин, принадлежавших на праве собственности отдельным сельским обществам различной земельной обеспеченности, определявшейся, главным образом, историей наделения трех главнейших разрядов крестьян — государственных, помещичьих и удельных. За эти земли крестьяне заплатили бывшим помещикам и государству около 2,5 миллиардов рублей, из которых 1,5 миллиарда выпало на долю бывших помещичьих крестьян. 80% крестьянских обществ владели землей на общинном праве, распределяя ее посредством периодических уравнильных переделов между все возрастающим населением общества. Остальные 20% были общества с подворным владением, представляющим собой как бы застывшую переделную общину, так что каждый крестьянских двор владел в неизменных границах чересполосными участками в разных полях надела сельского общества»⁷.

Заслуживает особого внимания вопрос о правовом режиме общинной и индивидуальной формы крестьянского землевладения, который приобрел особую актуальность при реализации законодательства о реформе 19 февраля 1861 г.

Анализируя реформу 1861 г., А. Салуцкий отмечает: «Главный вопрос — вопрос о выборе между общинным и индивидуальным крестьянским землевладением — не был решен окончательно, он был отложен лишь на будущее. Пример Европы по прежнему склонял верховные симпатии к принципу единоличного владения, противоречащему народному правосознанию. И это постоянное раздвоение власть придер-

4 Руцкой А. В. Аграрная реформа в России. — М., 1993. — С. 8.

5 Лазарев В. Т., Староверов В. И. Аграрная политика России: социолого-политологический анализ. — Москва — Самара, 2011. — С. 64.

6 Кассо Л. К. Русское поземельное право. — СПб., 1906. — С. 189.

7 Розенблюм Д. С. Земельное право РСФСР. — М. — Ленинград: Гос. изд-во, 1928.. — С. 33.

жащей верхушки между сиюминутной выгодой, насущной политической надобностью и желанием следовать примеру передовой Европы стало своего рода заклатьем русского крестьянского вопроса»⁸.

В дореволюционной юридической литературе доминировала позиция, согласно которой общинное владение «выросло на почве обычного, народного права»⁹. Близкое к этому понимание общинной формы землевладения давал профессор С. В. Пахман, который указывал на самобытное, чисто народное происхождение общины и в то же время отмечал тот факт, что «государство ввиду своих финансовых целей только воспользовалось корпоративной организацией общины: обязанность каждого члена общины вносить в казну известную сумму податей оно возвело в обязанность самой общины и вдается непосредственно с нею же, а не с отдельными членами, притом по принципу круговой поруки»¹⁰.

Российским правом устанавливался особый правовой режим для общинной собственности крестьян, которая получила широкое распространение в северной, центральной, восточной России и Сибири. При таком устройстве крестьянского земельного быта крестьяне владели мирской или общинной землей, которая признавалась собственностью мира или сельского общества (общины).

Сущность этой формы землевладения заключалась, по свидетельству профессора М. И. Туган-Барановского, в том, что все семьи, которые принадлежали к данной общественной группе, наделялись правом на известную долю земли (причем весьма неравную), но только на идеальную долю. Реально земля в частную собственность между отдельными хозяйствами была не поделена.

«Земля, под названием «мирской земли», на основании выкупной сделки или выкупного акта предоставлялась в собственность лишь общине. Без ее согласия никто из домохозяев не мог обращать под хозяйственную обработку часть мирского надела. Община по своему усмотрению распоряжалась выморочным усадебным участком: могла оставить его в общественном пользовании крестьян или предоставить его в общественное пользование всех крестьян или предоставить в потомственное пользование всех крестьян»¹¹.

В долевой общине каждая семья могла требовать выдела своей доли, но не больше, как бы мала она ни была. В долевой общине существовали качественные передель земли, обмен земельных участков, но уравнивалось не количество земли во владении каждого двора, а только качество земельных участков, которое находилось в пользовании отдельных дворов.

В юридической литературе одни отстаивали общинную форму собственности на землю как драгоценное наследие русской старины, другие смотрели на общину, как условие укрепления в русском народе коллективизма. С другой стороны, «признав принципиально землю, принадлежащую помещикам» (Общее Положение, ст. 3, изд. 1876 г.), законодатель устанавливал меры к содействию крестьянам в приобретении ими в собственность помещичьей земли. Главная мера состояла в оказании крестьянину кредита, при помощи которого он мог расплатиться с помещиком, оставаясь на много лет должником государству. «Общинной собственностью называется право собственности на землю, принадлежащее союзу

сельских обывателей, отдельные члены которого имеют лишь право совместного или обособленного пользования ею»¹².

В правовой доктрине субъектом общинной собственности признавалось «крестьянское общество, состоящее из совокупности членов, к нему приписанных. Круг этих лиц обыкновенно совпадает с населением одного села, по закону предполагает также возможность более узких и тесных союзов: крестьяне одного села могут образовать несколько обществ, и наоборот, одно крестьянское общество может состоять из нескольких сельских групп, имеющих вместе одну общинную землю»¹³.

Сущность этой формы землевладения, по свидетельству профессора А. М. Гуляева, выражается в том, что общинная собственность крестьян — это «совокупное отношение лиц, входящих в состав крестьянского общества, способное к ликвидации, к разделу, к превращению в индивидуальную собственность отдельных лиц, с сохранением своеобразных особенностей, свойственных крестьянскому землевладению. Правомочия крестьянского общества и отдельных его членов на принадлежащую общине, миру, землю определяются не общими гражданскими законами, а Положением о сельском состоянии»¹⁴.

Сторонником взгляда на общину как юридическое лицо был профессор Д. И. Мейер, который, рассматривая существо общинной собственности или общинного землевладения, обращал внимание на то, что общинная собственность «признана законом при освобождении крестьян от крепостной зависимости и приняла самостоятельный характер со времени прекращения временно обязательных отношений крестьян к помещикам»¹⁵.

По обоснованному мнению профессора Г. Ф. Шершеневича, «общинное право распространяется на землю, называемую мирской (Положение Великороссийское, ст. 65), а именно на пашню, леса, дуга, выгоны, воды. Оно не касается усадебной земли каждого крестьянского двора, которая и при общинном пользовании мирской землею остается в потомственном пользовании проживающего в том дворе семейства и переходит к наследникам, согласно существующему в каждой местности обычному порядку наследования (ст. 66). Но общинное право распространяется на мирскую усадебную землю, которая состоит в черте селения и не принадлежит к усадебным участкам крестьянских дворов»¹⁶. Признаками общинной собственности на землю являются принадлежность земли на праве собственности, право владения и пользования или просто право пользования члена общины на земельный надел как домохозяина, представителя двора. При общинной форме владения отдельным членам общины предоставлялось лишь «право пользования и владения полевыми наделами, при условии принадлежности домохозяина или членов его семьи к крестьянскому обществу и ведения хозяйства на этих землях»¹⁷.

При характеристике правового режима земель общины в дореволюционной литературе обращается внимание на то, что земля в соответствии с Положением о выкупе 1861 г. при общинном владении признается собственностью общины как юридического лица. Статья 165 Положения о выкупе предоставляла домохозяину право выдела в частную собственность

8 Лащиков А. Крестьянский вопрос вчера и сегодня // Лащиков А., Салуцкий А. М., 1990. — С. 157–158.

9 Хауке О. Крестьянское земельное право. — М., 1914. — С. 41.

10 Пахман С. В. Обычное право России. — СПб., 1877. — С. 11.

11 Каландадзе А. М. Земельно-правовой режим царской России накануне Великой Октябрьской социалистической революции. // Ученые записки ЛГУ. — 1951. — № 129. — Серия юридическая. — Вып. 3. — С. 336.

12 Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. Десятое издание. — М., 1912. — С. 343.

13 Кассо Л. К. Указ. соч. — С. 182.

14 Русское гражданское право. Обзор действующего законодательства, кассационной практики Прав. Сената и проекта Гражданского уложения. — СПб., 1912. — С. 179.

15 Русское гражданское право. Чтения Мейера, изданные по запискам слушателей. / Под ред. А. И. Вицина. — Петроград, 1915. — С. 252.

16 Учебник русского гражданского права. — С. 345.

17 Тютрюмов И. М. Общее положение о крестьянах. Решения Гражданского кассационного департамента от 28 октября 1913 г. — № 41. — СПб., 1915. — С. 415.

земельного участка при уплате выкупа. Статья 12 Общего положением о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, «предоставляла право всем членам общества требовать выдела земельного участка в собственность пропорционально участию в приобретении земли — из состава земель, находящихся в общественной собственности. Законодательство при известных условиях предоставляло, таким образом, домохозяевам не вещное, а обязательственное право выделяться из общины и требовать выдела земельного участка. Осуществлялось это право при переделе на основаниях, принятых большинством 2/3 домохозяев в составленном им приговоре о переделе. На этой основе возникли юридические конструкции о двойственности общинной собственности и правосубъектности как общины, так и ее членов (Г. Ф. Шершеневич, С. В. Пахман)»¹⁸.

Положение о надельных землях, составленное в 1903 г. Министерством внутренних дел (ст. 130), и Положение о земельных обществах, владеющих надельными землями (ст. 125), разработанное редакционной комиссией Министерства внутренних дел, внесенные в первую сессию Государственной Думы, признавали субъектом права на выдел земли из общины домохозяина, а не члена общины. Указ от 9 ноября 1906 г. уничтожает единственную опору старой сенатской теории о строе крестьянского «двора» как юридической личности и признает подворные участки личной собственностью домохозяина.

Поземельные отношения в общине строились на основе норм обычного права, в соответствии с которыми институт права наследования был заменен правом семейных разделов. И еще одна из главных особенностей крестьянского общежития состояла в том, что крестьянским двором признавался не столько родственник, сколько трудовой и хозяйственный союз лиц, совместно ведущих хозяйство. В русской общине для получения своего земельного надела не было необходимости сыновьям и зятям ждать смерти отца и тестя, чтобы делить его имущество. Здесь соблюдалось правило наделять каждого сына, племянника, приемыша, достигшего совершеннолетия и рабочего возраста, своей особой полосой в полевых угодьях, но не из отцовского наследия, а из всей общинной земли.

Пореформенное законодательство не давало ясных и точных определений общины и крестьянского двора, было непоследовательным и противоречивым. В одних случаях, когда это касалось подворного владения, в местных положениях о поземельном устройстве крестьян (1861 г.) говорилось «о предоставлении земли в потомственное пользование крестьянских семейств». В других случаях — «об укреплении земли после выкупа в личную собственность домохозяина».

Непоследовательным и противоречивым было также законодательство о выделе земель из общины. В одном случае оно говорило об «участках, приобретенных не всем обществом, а отдельными домохозяевами», в других случаях определяло свойство подворного владения и трактовало его как вид владения, по которому «земля приобретается всем обществом» (ст. 116 Положения о выкупе).

Иное определение подворного владения содержалось в ст. 65 местного Малороссийского положения, в котором записано, что «земля, приобретенная сельским обществом на основании покупной сделки или выкупного акта, предоставляется под названием мирской (громадской) земли, в собственность того общества».

В ст. 66.6 местного Малороссийского положения записано, что «участки мирской земли, предоставленные в надел отдельных крестьянских семейств, остаются в потомственном пользовании сих семейств, причем порядок наследования в них и порядок семейных разделов определяется местными обычаями», а «распоряжение участками усадебной земли и другими угодьями, состоящими не в семейном, а в общем

пользовании всех крестьян, предоставляется сельскому обществу».

Анализируя пореформенное законодательство о правовом режиме земель в подворном землевладении, профессор А. А. Леонтьев пришел к выводу о том, что «закон признавал право домохозяина на данный, конкретный участок, не совпадающий с тем правом собственности на известную часть собственности, который, несомненно, тот же закон предоставляет домохозяиству». Эта особенность подворного землевладения выражается в предоставлении крепостного документа на право собственности всему обществу с указанием только количества земли, на которое имеет право данное домохозяиство, без указания местоположения и границ участка, в предоставлении, в соответствие такому способу укрепления права собственности, защиты права от нарушения его не только данному домохозяину, но и всему обществу¹⁹.

Более столетия после отмены крепостного права в российской литературе шли оживленные споры о правовом статусе крестьянского двора в системе русского права. Появление института крестьянского двора связано с характеристикой традиционного уклада, привычного для крестьянской семьи и ее хозяйственной деятельности. В дореформенной России распространено было мнение о том, что семья крестьян является обществом, построенным на основе распределения благ по труду²⁰. Полезно также вспомнить работы известного специалиста в области истории права и гражданского права профессора С. В. Пахмана. Последний выделял в качестве специфического признака крестьянского двора семейственность крестьянской семьи, которая выражалась в «совместном хозяйстве более или менее значительного числа членов семьи, с включением в этот союз и таких лиц, которые в других классах живут обыкновенно отдельным хозяйством. Такое общество образуется вследствие того, что кроме детей, которым по самому возрасту не наступила еще пора самостоятельного хозяйства, в отцовской семье, в одном и том же доме, остаются нередко также взрослые сыновья, вместе с женами и собственными детьми, и иногда замужние дочери, также с мужьями и детьми.

Все эти лица живут вместе, нераздельно, на общем хозяйстве, и притом иногда в течение весьма продолжительного времени. Даже смерть отца, главы семейства, далеко не всегда ведет к раздроблению семьи, так что общесемейное хозяйство остается в том же нераздельном виде, с заменой лишь прежнего домохозяина, хотя такое общество уже утрачивает значение естественной природной семьи и получает характер искусственного единения ради общности хозяйства. Как бы то ни было, семья, как единица хозяйствования, представляет собой, при указанных выше условиях, нередко совокупность нескольких семейств, живущих совместно в одной общей семье: эта то форма хозяйственного общения и составляет главным образом ту особенность, которая и поныне признается преобладающей в строе нашей крестьянской семьи»²¹.

Два существенных признака выделяются в определении крестьянского хозяйства, содержащемся в Русской энциклопедии 1913 г. Крестьянское хозяйство рассматривается как «мелкое сельскохозяйственное предприятие, в котором работы выполняются главным образом или в значительной мере трудом хозяина и члена его семьи с применением или незначительным применением наемного труда»²².

19 Леонтьев А. А. Крестьянское право. Систематическое изложение особенностей законодательства о крестьянах. — СПб., 1909. — С. 313.

20 Оршанский И. Г. Исследования по русскому праву обычному и брачному. — СПб., 1859. — С. 3.

21 Пахман С. В. Обычное гражданское право в России. — Т. 2. — СПб., 1879. — С. 3.

22 Новый энциклопедический словарь Брокгауза и Эфрона. — СПб., 1913. — Т. 74. — С. 494.

18 Леонтьев А. А. Крестьянское право. — СПб., 1909. — С. 283.

Аналогичной позиции придерживался профессор Н. В. Калачев, который рассматривал семью крестьян как хозяйственный союз в составе родственников и принятых лиц, в которой общность имущества строилась на трудовом начале, все имущество крестьянского хозяйства принадлежало семье и домохозяин являлся распорядителем имущества крестьянского хозяйства²³.

Близкое к позиции Н. В. Калачева понятие крестьянского двора дает профессор В. Ф. Мухин, который в своей работе о порядке наследования крестьян в конце XIX в. подчеркивал, что «и в настоящее время семейная собственность в значении самостоятельного юридического института не только не миф и не отживающее явление, но имеет глубокие корни в народном сознании и заслуживает столь же серьезного внимания, как и частная собственность»²⁴.

Семейная собственность в основных чертах являлась юридическим отражением особенностей крестьянского хозяйства России и регулировалась крестьянскими обычаями, относящимися к собственности, отличающимися единообразием на всей территории России, несмотря на то, что до 1921 г. не было принято единого закона по этому вопросу.

В отличие от частной собственности, закрепленной ст. 420 тома X, части 1 Свода законов гражданских Российской империи, по которому жило некрестьянское население, «семейная собственность в значительной степени ограничивалась правами номинального владения (хозяина); последний действовал скорее как управляющий (большак), а не только как владелец в обычном смысле этого слова, как оно понималось за пределами крестьянской общины. Крайним проявлением этого являлась законная возможность и действительная практика смещения главы хозяйства по решению крестьянской общины в случае нерадивости или расточительности и назначения на его место другого члена семьи»²⁵.

В научных трудах дореволюционных юристов и экономистов (А. И. Васильчикова, А. А. Леонтьева, П. П. Цитовича, С. В. Пахмана, В. Н. Никольского, Лозина-Лозинской, А. Э. Вормса, А. М. Гуляева, В. А. Маклакова, К. П. Победоносцева, Л. А. Кассо, О. А. Хауке, В. Ф. Мухина, Г. В. Бертгольда, К. Г. Аб-рамовича, С. П. Никонова, Е. И. Якушина, И. М. Тютрюмова, А. П. Ананьева) достаточно полно и обстоятельно исследовано развитие пореформенного законодательства: о семейной собственности в крестьянских дворах; о признании недействительными сделок по отчуждению и залогоу имущества, причиняющих ущерб интересам семьи, волостными судами и приговорами обществ (общин); о законодательных ограничениях крестьянских семейных разделов по закону от 18 марта 1886 г.; о неотчуждаемости крестьянских земель по закону от 14 декабря 1893 г.; о приобретении земли в личную собственность домохозяина, как представителя двора, в собственность всего двора; об особом порядке семейных разделов, отмененных Указом от 9 октября 1906 г.

Не затрагивая теоретических положений о семейно-трудовом землевладении крестьянского двора по законодательству второй половины XIX в., перейдем к характеристике практики дореволюционного Сената. В соответствии с сенатской практикой, которая опиралась на крестьянские обычаи, было сформировано в противоположность индивидуальной собственности X тома гражданских законов и положения о выкупе понятие общей семейной собственности двора. Сенат в решении Общего собрания 1, 2 и Кассационных департаментов 1895 г. № 45, 1897 г. № 29 признавал, что крестьянская рабочая

семья или крестьянский двор (хозяйство на наделной земле) составляет... особого рода союз, в имуществе которого... никто из отдельных членов не имеет права на какую-либо определенную часть, «свой жребий». Аналогичная позиция выражена в решении Общего собрания Сената 1900 г. № 27, которое указывало, что старший член крестьянской семьи, в случае смерти хозяина двора, в силу признаваемого законом обычая, занимает лишь место покойного, и является, таким образом, распорядителем имущества, принадлежащего всей крестьянской семье, а не наследником... принимает на себя обязанности хозяина крестьянского двора²⁶.

Фактически, конечно, власть домохозяина не только в отношении имущества, но и в отношении самих членов семьи была неограниченной властью главы семейства. Эта власть распространялась за пределы хозяйства двора. Член семьи, ушедший на заработки, обязан был отчитываться перед главой семьи (двора) и отдавать свой заработок домохозяину. Ограждая сильную власть домохозяина, 3 июля 1894 г. было установлено правило, согласно которому члены крестьянского двора могли получить вид на жительство лишь с согласия на то домохозяина. Полиции было предоставлено право отбирать у крестьянина паспорт и подвергать его по требованию домохозяина принудительному выдворению на родину. Насильственное удержание в составе двора лиц, желающих выйти из него, и полицейские гарантии власти домохозяина были упразднены лишь Указом от 5 октября 1906 г., который предоставил крестьянам право свободного выбора места жительства и профессии без потери права на земельный надел. Поэтому говорить о крестьянском дворе как коллективе равноправных членов было бы более чем неосновательно. В практике Сената сказало желание идеологов патриархального быта крестьянской семьи подкрепить этот быт наперекор всему ходу буржуазного развития деревни и разложению патриархальной семьи и связанного с ней натурального хозяйства.

Переходя от юридической литературы к сенатской практике, мы видим, что Положение о выкупе 1861 г. (статьи 34, 166, 167, 169) предусматривало право отдельных домохозяев на выделение подворных наследственных участков и не могло игнорировать реальных прав крестьянского общества на передел земли между своими членами (дворами) и разделением всей земли на подворные наследственные участки²⁷. В практике Сената можно найти аргументы и в пользу того, что усадебный участок является собственностью сельского общества, и того, что субъектом права собственности является крестьянский двор, и того, что усадебная земля является общей семейной собственностью членов крестьянского двора.

На основе анализа решения Московской судебной палаты (1881 г.) по спору матери, сестры, братьев и домохозяина — бывшего государственного крестьянина Степана Разина, владевшего землей на четвертном праве, и Правительствующего Сената, который признал спорный земельный участок при подворном землевладении наследственной принадлежностью крестьянского двора или семьи²⁸, профессором В. В. Устюковой был сделан правильный вывод о том, что при семейных разделах «разделить можно лишь общее имущество; если же оно является раздельным, т.е. принадлежит каждому члену семьи на праве индивидуальной собственности, то о разделе не может быть и речи»²⁹.

В 1885 г. в ряде решений Сенат дал толкование статей 110 и 111 местного Великороссийского положения 1861 г. и пришел к выводу о том, что «усадебная земля составляет принад-

23 Архив исторических и практических сведений, относящихся к России. — СПб., 1859.

24 Мухин В. Ф. Обычный порядок наследования у крестьян. — СПб., 1888. — С. 151.

25 Шанин Т. Крестьянский двор в России // Великий незнакомец. Крестьяне и фермеры в современной России. — М.: Прогресс, 1992. — С. 30.

26 Вормс А. Э. Проект закона о наследовании в крестьянских землях. Юридический вестник. — 1913. — № 111. — С. 105–106.

27 Земельный вопрос. / Под ред. Е. С. Строева-М., Колос. 1999. — С. 48.

28 Там же. — С. 49.

29 Устюкова В. В. Правовое положение крестьянского (фермерского) и личного подсобного хозяйства в Российской Федерации. Дисс. ... д-ра юрид. наук. — М., 2002. — С. 26–27.

лежность проживающего на ней семейства и не подлежит переделу, оставаясь навсегда в пользовании его членов. Так как земля эта принадлежит не обществу, но отдельным семействам, то общество не в праве распоряжаться усадебными участками, за исключением того единственного случая, когда по смерти хозяина, не оставившего наследников, или вследствие выхода семейства из общества, участок перейдет в распоряжение целого общества» (Реш. Общ. соб. 1, 2 Касс. Деп. 1885, № 26). В другом решении Сенат высказался в том духе, что «субъектом прав, принадлежащих крестьянской семье, является... не кто-либо из отдельных членов ее, а сама семья, представляющая собой центр хозяйственной жизни». Таково же и иное решение Сената, в котором указывается на то, что «крестьянская рабочая семья или крестьянский двор (хозяйство на наделной земле) составляет не простую совокупность лиц, имеющую на принадлежащее ей имущество право общей собственности, в смысле ст. 550–555 Законов гражданских, а особого рода союз, в имуществе которого... никто не из отдельных членов не имеет права на какую-либо определенную часть...»³⁰. Прямо противоположную позицию занял Сенат по одному из земельных споров после введения в действие Указа от 9 ноября 1906 г. и Закона от 4 июня 2010 г. в решении, в котором указал на то, что «крестьянин-домохозяин, за которым значится участок земли подворного владения, вправе ограждать свое владение против членов одной с ним крестьянской семьи...»³¹.

Проявлением противоречивости и непоследовательности практики Сената являлось признание Сенатом, с одной стороны, того, что право распоряжения придворным участком принадлежит домохозяину, который нуждается в содействии прочих членов двора даже при отчуждении надела. С другой стороны, позже на практике Сенат признавал домохозяина распорядителем двора в хозяйственном отношении, так как своими распоряжениями домохозяин не вправе лишать кого-либо из членов двора принадлежащих ему прав на подворных участок, хотя размер участия каждого из членов зависит от усмотрения домохозяина. При этом «каждый из членов двора имеет равное с прочими право на владение и пользование наделом, а также как состав двора может изменяться, то и размер участия каждого члена подворной семьи подлежит колебаниям. Эта, понятная по отсутствию твердых норм закона, неустойчивость сенатской практики вносит в положение подворного землевладения те же черты, какими характеризуется общинное землевладение»³².

Профессор В. В. Устюкова признает противоречивость и непоследовательность практики Сената по вопросу о правах на землю домохозяина, крестьянского двора и крестьянской семьи, так как в решениях Сената, «с одной стороны, говорится о юридическом лице, с другой, — об общей собственности, которая всегда предполагает несколько субъектов, и, следовательно, двор может рассматриваться уже не как единый субъект — юридическое лицо, а как семейно-трудовое объединение составляющих его физических лиц»³³.

Профессор Н. Н. Мельников обращает внимание на то, что «признание права собственности за всеми подворными владельцами влекло необходимость единогласного решения для выделения земли и образования хуторского хозяйства.

Поскольку такого решения было тяжело добиться, правительство пошло по пути индивидуальной собственности на выделенный земельный надел в ущерб праву «коллективного союза», т. е. крестьянского двора»³⁴.

Мелкобуржуазное развитие крестьянского хозяйства приблизило владение домохозяина двора с общими положениями частного гражданского права. В связи с этим на первый план после введения в действие Указа от 9 ноября 1906 г. и Закона от 14 июля 1910 г. вышла проблема свободы наследования от стеснений, которые испытывали единоличные собственники в рамках общинного землевладения. В решении столь важного вопроса в юридической литературе не наблюдается должного единства. Распространенным является взгляд, согласно которому обычное право неприменимо к новым формам землевладения, так как оно сложилось на почве общинного владения землей и семейной собственности³⁵.

Другие юристы доказывали, что новое аграрное законодательство не внесло принципиальных изменений в решение вопроса об источниках права, регулирующих наследование крестьянской земельной собственности³⁶. Статья 39 Закона от 14 июня 1910 г. подчиняла все укрепленные в личную собственность участки наделной земли правилам о наделных землях. Положение о землеустройстве признавало наделными все отрубные участки крестьян, независимо от того, состояли ли они ранее в подворном или общинном владении. Кроме того, Закон от 5 июля 1912 г. «О выдаче Крестьянским поземельным банком ссуд под залог наделных земель» (статья 3, 20) предусматривал, что в случае продажи на вторых торгах заложенным землям придается статус земель частного владения. Закон и судебная практика и после введения в действие Закона от 14 июля 1910 г. и Закона от 5 июля 1912 г. «признавали, что обычное право крестьян... содержит нормы, способные регулировать судьбу не только семейной, но индивидуальной собственности». Тем самым подтверждался вывод о том, что порядок наследования у крестьян по ныне действующему праву все еще подчинялся нормам обычного права, «не исключая участков наделной земли, укрепленных или силою самого закона перешедших в личную собственность»³⁷. «В противоположность законодательству Франции, по которому наследство всегда делилось между наследниками в натуре, результатом чего является дробление крестьянской поземельной собственности, российский законодатель устанавливал ограниченное право наследования, ограниченное, прежде всего, по кругу лиц, которые призываются к наследованию после умершего. В 1913 году Главным управлением землеустройства и земледелия был выработан проект Правил о предупреждении дробления мелкой земельной собственности, воспринявшей многие черты Прусской организации *Anerbenrecht*»³⁸.

Проектом запрещалось дробление земли при наследственных разделах дальше определенного предела, за которыми земельные участки считаются неделимыми. Для каждой губернии был определен низший и высший предел, соответствующий двум высшим или указанным наделам по Положению 1861 г. При переходе участка к нескольким наследникам за одним из них признается право преимущественного на-

30 Каландадзе А. М. Земельно-правовой режим царской России накануне Великой Октябрьской социалистической революции. Ученые записки ЛГУ. — Серия юридических наук. — Вып. 3. — 1951. — № 27. — С. 340.

31 Гютрюмов И. М. Общее положение о крестьянах. Решения Гражданского кассационного департамента 29 сентября 1910 г. — СПб., 1915. — С. 104.

32 Гуляев А. М. Русское гражданское право. — СПб., 1912. — С. 182–183.

33 Устюкова В. В. Правовое положение крестьянского (фермерского) и личного подсобного хозяйства в Российской Федерации. Дисс. ... д-ра. юрид. наук. — М., 2002. — С. 24–25.

34 Мельников Н. Н. Теоретические проблемы формирования правового статуса крестьянского (фермерского) хозяйства. Дисс... докт. юрид. наук. — М., 2012. — С. 50–51.

35 Пареньев А. Н. Обычай и закон 14 июля 1910 г. // Вопросы права. — 1912. — Кн. ХП. — С. 4.

36 Вормс А. Э. Проект закона о наследовании в крестьянских землях. — Юридический вестник. — 1913. — Ш. — С. 97–98.

37 Вормс А. Э. Закон и обычай в наследовании у крестьян // Юридический вестник. — 1913. — М. — С. 123–124. — Книга 1.

38 Бабанов А. В. Основания и порядок прекращения прав на землю (крестьянских) фермерских хозяйств. Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2001. — С. 38.

следования участка или частей его. Неделимая часть участка переходит к преимущественному наследнику, который обязан вознаградить денежно остальных наследников за их наследственные доли. При возможности раздела участка на несколько частей в пределах неделимости, соответственно увеличивается и число преимущественных наследников с соответствующими обязанностями вознаграждения. Государственная Дума не приняла Правила о предупреждении дробления мелкой земельной собственности, разработанные Главным управлением землеустройства и земледелия.

Аграрная реформа П. А. Столыпина, начало которой положил Указ от 9 ноября 1906 г., изданный в порядке временных правил, продолженная Законом от 14 июля 1910 г. «Об изменении и дополнении некоторых постановлений о крестьянском землевладении»³⁹ и Законом от 29 мая 1911 г. «О землеустройстве», направленным на раздробление общинных наделных земель на обособленные хуторские и отрубные владения, нанесла смертельный удар общинному социализму и разрешила выход крестьян из общины с закреплением находящейся в фактическом пользовании земли в качестве личной собственности домохозяина.

В своем выступлении 9 ноября 1908 г. в Государственной Думе П. А. Столыпин говорил: «Личный собственник, по смыслу закона, властен распоряжаться своей землей, властен закрепить за собой свою землю, властен требовать отвода отдельных участков ее к одному месту, он может прикупить себе земли, может заложить в крестьянском банке, может, наконец, продать ее»⁴⁰.

В основу аграрной реформы П. А. Столыпина были положены либеральные законы, способствующие развитию капитализма в деревне, и правовые принципы решения крестьянского вопроса, сущность которого состояла в крестьянском малоземелье и безземелье, двойной кабальной зависимости крестьян от помещиков и государства: свободный выход крестьян из общины; отказ от уравнительных переделов общинной земли; замена общинной собственности частной собственностью крестьян; личная собственность домохозяина на земельный участок; свободная отчуждаемость наделной земли; создание хуторских крестьянских хозяйств выделившимся общинникам⁴¹.

Закон от 14 июня 1910 г. (ст. 1) подтвердил возможность каждого домохозяина, владевшего наделной землей на общинном праве, потребовать «укрепления» причитавшейся ему земли в личную собственность. Более того, Закон разрешал ему укреплять за собой сверх усадьбы все участки общинной земли, состоявшие в его постоянном (исключая арендной) пользовании, если он за них заплатит общине, но не по существовавшим на данный день ценам, а по выкупной цене 1861 г., когда эти цены были значительно ниже. В общинах, где не было переделов земли более 24 лет, за излишки платить не надо было вообще. На выход из общины требовалось согласие сельского схода, но, если оно не давалось в течение 30 дней, выдел осуществлялся распоряжением земского начальника. По требованию выделявшихся община была обязана выделить им взамен чересполосных земель отдельный компактный участок — отруб. Предусматривалось также отселение на хутора. Общины, где не было переделов с момента наделения землей, объявлялись перешедшими к подворному владению. Для перехода всего общества от чересполосного землепользования к участковому, т. е. к хуторам и отрубам, требовалось постановление большинства в 2/3 схода.

39 Закон от 14 июня 1910 г. Об изменении и дополнении некоторых постановлений о крестьянском землевладении. — СПб., 1911

40 Дебаты в Государственной Думе (1906–1907 гг.). Документы и материалы. — М., 1995. — С. 319.

41 Быстров Г. Е. Право частной собственности на землю в России и создание новых предпринимательских структур в сельском хозяйстве. Государство и право. — 1997. — № 6. — С. 63.

С укреплением в собственность наделов крестьянам, вышедшим из общины, разрешались гражданско-правовые сделки по продаже или залогоу крестьянских земель. Продаваться они могли только крестьянам, а закладываться только в Крестьянском поземельном банке⁴². Его главная задача состояла в том, чтобы, с одной стороны, содействовать обеспечению земель малоземельных и безземельных крестьян и обеспечить «интенсивные и более «крепкие» хозяйства достаточным количеством земли, чтобы наделные земли остались в руках мелких владельцев и не были скуплены деревенскими кулаками и богатеями»⁴³, с другой стороны, «оградить мелкое землевладение от возможности обращения в крупное капиталистическое, не лишая отдельных крестьян права увеличивать свое землевладение безгранично за счет всех видов землепользования, кроме наделного»⁴⁴.

Поскольку законодательство 1906–1917 гг. ориентировано на упразднение земельной общины как юридического лица и законодательное признание права собственности на землю крестьян, вышедших из общины, обратимся к тем дискуссиям, которые велись во второй Государственной Думе по проблемам выхода крестьян из общины с закреплением находящейся в фактическом их использовании земли в качестве личной собственности.

Главным оппонентом правительственной программы П. А. Столыпина была конституционно-демократическая партия. Ее идеалом было преобразование русского деспотического полицейского государства в государство правовое. В альтернативном проекте кадетов, известном как записка 42 депутатов, предлагалась экспроприация крупного землевладения в пользу крестьянства, с тем, однако, существенным различием, что эта партия требовала выкупа земли по справедливой оценке, а отнюдь не конфискации и экспроприации, на чем настаивали большевики.

В Думском проекте, представленном известным депутатом, профессором М. Я. Герценштейном, было отчетливо выражено требование дополнительного наделения землей крестьян за счет земель монастырских, казенных, удельных, кабинетских, и главное принудительно отчуждаемых за выкуп частновладельческих земель. К сожалению, этот проект был отклонен Правительством, которое оставляло неприкосновенным помещичье землевладение и упорно не желало поступаться принципами.

Принципиальными противниками выдела земель из общины были трудовики и народные социалисты, которые признавали общинную землю собственностью юридического лица — общины и выступали против экспроприации общинной собственности, проводимой «в большей части в пользу отдельных лиц, большей частью сильных и зажиточных, за счет общинного фонда, служащего обеспечению малоземельных и безземельных крестьян». Эта позиция мотивировалась и тем, что «принадлежность земли всей общине, как юридическому лицу, доказывалась тем, что выкупные акты составлялись на целые общества, что выкупные платежи вносились обществами с круговой ответственностью их членов, что иски по земле предъявляются посторонними лицами к сельским обществам (в смысле земельных обществ), что общества эти отвечают в суде, вступают в договоры, отчуждают наделную землю и сдают ее в аренду под разработку недр, что суммы, выручаемые от отчуждения и сдачи в аренду, поступают в пользу целых обществ, на каковые деньги они приобретают недвижимые имущества, что выкупные платежи уменьшались, и наконец, были сложены за счет государственного казначейства, т. е. всего народа, почему в этой сумме надел-

42 Собрание узаконений. — 1906. — № 268. — Ст. 1876.

43 Земельный вопрос / Под ред. Е. С. Строева — М., 1999. — С. 252.

44 Закон от 14 июля 1910 г. с законодательными мотивами и разъяснениями Правительствующего Сената (по 1 сентября 1910 г.) Составитель Тютрюмов И. М. — СПб., 1911. — С. 158.

ные земли были выкуплены всем народом, а не отдельными домохозяевами»⁴⁵.

Программа правительственных мер, которая разрабатывалась еще в Сочинениях С. Ю. Витте о нуждах сельскохозяйственной промышленности в 1902 г., исходила из необходимости распространения на крестьян общих норм гражданского права, утверждения личной собственности крестьян на землю, которую С. Ю. Витте считал важнейшим принципом аграрной политики. Принадлежность имущественных прав «на начале личном являются условием, без которого немислимо развитие экономического благосостояния нашего крестьянства, ибо поступательное движение материальной культуры основано на личной предприимчивости, личной трудоспособности, личном умении и личном расчете. Вместе с тем индивидуальное начало вносит чрезвычайную ясность и определенность в частноправовые отношения. Сущность же семейного владения заключается в отрицании имущественных прав отдельных лиц и в принудительном удержании их в составе двора, как семейно-трудового союза... Правовая конструкция, отрицающая индивидуальную принадлежность прав и принудительно удерживающая отдельных лиц в составе двора, парализует основной двигатель современной экономической жизни и вносит чрезвычайную неопределенность и спорность в частноправовые отношения, которые силой вещей складываются на начале личном»⁴⁶.

Правовую конструкцию о применении к крестьянству «общих норм гражданского (а не обычного) права о личной собственности домохозяина» С. Ю. Витте обосновывал тем, что «семейное владение ослабляет побудительные мотивы к улучшению хозяйства как у домохозяина, так и у прочих членов двора, вызывает неразрешимые правовые конфликты и всевозможные злоупотребления, порождает постоянные споры и вражду в семейном союзе, расшатывает его и является только лишней причиной семейных разделов»⁴⁷.

Порывая с семейно-трудовой теорией крестьянского землевладения, С. Ю. Витте пришел к обоснованному выводу о том, что «отказавшись от развития экономического благополучия крестьян мерами принудительными, препятствующими индивидуализации имущественного права и семейным разделам, и распространив на крестьян общегражданские начала, мы получим именно ту правовую обстановку, которая дает необходимый простор для самостоятельности и обеспечивает результаты труда точными правовыми границами взамен сложной принудительной регламентации, не дающей, в конце концов, ответа»⁴⁸ на вопрос, является ли земельный надел собственностью «коллективного союза», т. е. крестьянского двора или домохозяина крестьянского двора.

В решении вопроса о свободе выхода крестьян из общины, закреплении личных прав домохозяина на выделенную землю проект С. Ю. Витте был близок к реформе П. А. Столыпина. Выступая за пересмотр законодательства о крестьянах и устранение обособленности их от прочих сословий в тех областях права, в которых сохранение сословных отличий не обусловлено действительной пользой и потребностями времени, С. Ю. Витте не был сторонником полной ликвидации правовых особенностей крестьянства. При пересмотре законодательства о крестьянах должен быть приближен крестьянский правопорядок к общему, однако должны быть сохранены те особенности сословного строя, которые необходимы для пользы самого крестьянства и всего государства.

К этим особенностям С. Ю. Витте относил сословные союзы для заведывания наделными землями, состоящими в общинном и общем владении; сословную замкнутость на-

дельных земель и неотчетственность их по долгам владельцев; особый доступный для крестьян порядок размежевания и судебно-межевого разбирательства; особое охранительное судопроизводство и нотариальный порядок, имеющие целью обеспечить крестьянам укрепление прав на наделную недвижимость; сословную организацию поземельного кредита в виде Крестьянского банка; сословный порядок заселения свободных казенных земель; сословные особенности в порядке арендования казенных земель в договорных отношениях с казной; наконец, некоторые сословные отличия по государственной службе⁴⁹.

Следует обратить внимание на то, что при обсуждении Указа от 6 ноября 1906 г. во втором чтении в Государственной Думе вопросов личной и семейной собственности крестьянского двора высказывались три позиции: одни депутаты отстаивали семейную собственность, другие — личную собственность домохозяина, третьи — переходную форму от семейной собственности к личной.

Мнения защитников личной собственности домохозяина нашли отражение в Местных положениях о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, в Положении малороссийском, в Положении северо-западных губерний Виленской, Гродненской, Ковенской, Минской и части Витебской. В этих нормативных правовых актах записано, что мирская земля предоставляется в собственность общества и затем в разных положениях закрепляется норма, согласно которой наделные участки предоставляются в потомственное пользование крестьянских семейств, владеющих ими без всякого со стороны общества вмешательства в распоряжение этими участками.

Имущественные права крестьян определялись главным образом не в местных положениях, а в Положении о выкупе и в Общем Положении о крестьянах. В ст. 116 Положения о выкупе записано, что участки, приобретенные отдельными домохозяевами, составляют личную собственность каждого и переходят по наследству согласно существующим местным обычаям. Это относится к тем участкам, которые выкуплены у помещиков. Эта статья доказывает, что законодатель не считал семейную собственность характерной только для крестьянского сословия, так как человек выкупал землю лично, за ним признавалось полное право личной собственности. Согласно ст. 19 Общего Положения участки наделной земли, приобретенные отдельным крестьянином, а равно состоящие в подворно-наследственном их пользовании, могут отчуждаться посредством дарения, продажи и т. д. Точно так же при запрещении залога земельного участка указывается, что отдельным крестьянам запрещается залог земельных участков в частные руки. Это служит ясным и определенным доказательством того, что семейная собственность не есть одно из основных начал Положения 1862 г. и что та семейная собственность, которая проводилась целым рядом сенатских решений, была продуктом известного рода политики этого учреждения, но не основывалась на точных указаниях законодательства 1861 г.

При наличии семейной собственности подворные участки должны были рассматриваться как собственность всех членов семьи, т. е. мужского и женского пола, взрослых и малолетних, или должны были признаваться собственностью семьи, как юридического лица. Однако семью нельзя считать юридическим лицом. В силу ст. 1 Положения о выкупе на крестьян распространяются общие постановления гражданских законов о правах и обязанностях семейственных, согласно которым семья не признается юридическим лицом. «Следовательно, подворный участок, согласно сенатской теории о семейной собственности, может быть признан лишь общей собственностью всех членов семьи, взрослых, малых и женщин, если это так, то участок, по крайней мере, в известной части, должен отвечать по долгам и обязательствам всех членов семьи. Передача его в аренду, продажа и иное распоряжение могут совер-

45 Прения по Указу 9 ноября 1906 г. в Государственной Думе. — СПб., 1911. — С. 32.

46 Витте С. Ю. Записки по крестьянскому делу. — СПб., 1904. — С. 95.

47 Там же. — С. 96.

48 Там же. — С. 97.

49 Там же. С. 100–101.

шаться только с согласия всех членов семьи, малых и больших. Но в действительности ничего этого мы не видим. В 1885 г. Сенат по второму департаменту разъяснил, что по долгам и обязательствам неотделенных членов и проживающих в одном дворе членов крестьянских семей несет ответственность семья имуществом, составляющим нераздельную собственность. Но общее собрание Сената вскоре отменило это распоряжение и признало совсем противоположное начало. Далее в целом ряде руководящих решений Гражданский кассационный департамент Правительствующего Сената разъяснил, что «право на распоряжение подворным участком принадлежит домохозяйину без участия других членов, и потому домохозяйин имеет право отчуждать подворные участки без их согласия»⁵⁰. Это было решение кассационного департамента Правительствующего Сената в 1893 г., № 91, по делу Шкленникова. Затем решением гражданского кассационного департамента Сената № 41 был разъяснен порядок передачи подворных участков в аренду, а решением того же департамента Сената 1904 г. № 88 был установлен порядок пользования под обеспечение этих участков кредитом, тоже без всякого участия семьи.

Таким образом, практика доказала, что можно провозглашать принцип семейной собственности, но привести его в качестве института писаного права — невозможно; нельзя в законе объявить, что крестьянин-отец не может отдать свой наделный участок или продать или заложить без согласия своих сыновей, дочерей, хотя бы достигших совершеннолетия. В этом случае достижение детьми совершеннолетия будет сопряжено для отца с умалением части принадлежащего ему имущества за то, что он выпоил и выкормил своих детей и вдобавок выплачивал всю жизнь выкупную сумму⁵¹.

В связи с этим заслуживает поддержки критическое отношение профессора В. В. Устюковой к режиму общей семейной собственности на земли крестьянского двора, так как государство должно поддерживать домохозяйина и нельзя, чтобы он ничего не мог сделать без согласия жены и детей⁵².

Законодательство П. А. Столыпина, который считал не только вредным, но и опасным вводить в закон семейную собственность как туманное понятие «социалистически-сентиментального свойства»⁵³, предоставило единоличным собственникам, вышедшим из общины, свободу в распоряжении своими земельными наделами независимо от младших членов семьи, право завещать их, кому заблагорассудится. В законодательстве того периода достаточно отчетливо прослеживается тенденция к установлению свободы наследования от стеснений, которые испытывали единоличные собственники в рамках общинного землевладения.

Земельное законодательство П. А. Столыпина, порожденное страхом перед усмирившей революцией 1905 г., имело большой успех, так как на практике наблюдался сильный рост частного землевладения крестьян, наблюдавшийся уже с 70-х годов XIX в., и обогнавший соответствующий рост купеческого землевладения, имевший своим источником как и крестьянское землевладение, так и помещичьи земли.

За 1877–1905 гг. дворянское землевладение упало с 77,8% общего частновладельческого фонда до 52%, а крестьянское

увеличилось с 7% до 24%. Этот рост крестьянского землевладения за счет дворянских земель в сильной степени увеличился после 1905 г., когда Крестьянский банк стал проявлять чрезвычайную активность на земельном рынке. К 1916 г. 2 008 400 домохозяев, т. е. около 14% всех хозяйств крестьянского типа, укрепило за собой 14 122 800 десятин земли, или почти 10% наделного землевладения. Помимо этого, к 1 января 1916 г. 469 800 дворов, которым принадлежало 2 796 400 десятин земли, получили на них «удостоверительный акт государства». Из этого количества новых собственников 1 201 769 дворов, по официальным данным на 1 января 1916 г., продали свои укрепленные участки, составляющие в общей сумме 3 953 532 десятины земли. Мобилизация земли была, вероятно, гораздо более значительна, так как многие сделки ускользали от официальной регистрации⁵⁴.

Что касается участкового землевладения, то по расчетам профессора П. Н. Першина⁵⁵ вышло за обособленные участки за 1907–1916 гг.: на наделных землях 1 307 329 хозяйств с 12 777 108 десятин, на землях Крестьянского банка — 279 865 хозяйств с 3 020 062 десятин и на казенных землях — 15 505 хозяйств с 223 747 десятин, а всего 1 612 690 хозяйств с 16 020 917 десятин.

Программа аграрной реформы П. А. Столыпина полностью совпадала с линией народно-хозяйственного развития государства, направленного на демократизацию общества, строительство правового государства, развитие местного самоуправления, экономической свободы, хозяйственной активности крестьян, однако не была реализована не из-за ее недостатков, а из-за «мировой войны и вызванной ею революции»⁵⁶, которая отменила частную собственность на землю и провозгласила ее достоянием народа.

Пристатейный библиографический список

1. Аврех П. Я. Столыпин и судьбы реформ в России. — М., 1991.
2. Бабанов А. В. Основания и порядок прекращения прав на землю (крестьянских) фермерских хозяйств: Дисс... канд. юрид. наук. — М., 2001.
3. Быстров Г. Е. Право частной собственности на землю в России и создание новых предпринимательских структур в сельском хозяйстве. Государство и право. — 1997. — № 6.
4. Витте С. Ю. Записки по крестьянскому делу. — СПб., 1904.
5. Вормс А. Э. Закон и обычай в наследовании у крестьян // Юридический вестник. — М., 1913. — Книга 1.
6. Галиновская Е. А. Формы крестьянского землевладения в России (начало XX века) // Законодательство и экономика. — 1992. — № 8–9.
7. Дебаты в Государственной Думе (1906–1907 гг.). Документы и материалы. — М., 1995.
8. Дубровский С. Столыпинская реформа. — Ленинград, 1925.
9. Зак А. Н. Финансирование аграрной реформы. — Петроград, 1917.
10. Земельный вопрос / Под ред. Е. С. Строева. — М., 1999.
11. Исаев И. А. История государства и права России. — М., 1994.
12. Каландадзе А. М. Земельно-правовой режим царской России накануне Великой Октябрьской социалисти-

50 Дебаты в Государственной Думе (1906–1907 гг.). Документы и материалы. — М., 1995. — С. 307.

51 Прения по Указу 9 ноября 1906 г. в Государственной Думе. — СПб., 1911. — С. 59–60.

52 Устюкова В. В. Правовое положение крестьянского (фермерского) и личного подсобного хозяйства в Российской Федерации: Дисс. ... д-ра юрид. наук. — М., 2002. — С. 29; Сидельников С. М. Аграрная политика самодержавия в период империализма. — М., 2002. — С. 134.

53 Аврех П. Я. Столыпин и судьбы реформ в России. — М., 1991; Земельный вопрос / Под ред. Е. С. Строева. — М., 1999. — С. 62–63; Устюкова В. В. Правовое положение крестьянского (фермерского) и личного подсобного хозяйства в Российской Федерации: Дисс. ... д-ра юрид. наук. — М., 2002. — С. 29.

54 Аграрные вопросы в России. Зак А. Н. Финансирование аграрной реформы. — Петроград, 1917. — С. 5; Туган-Барановский М. И. Земельный вопрос на Западе и в России. — М., 1919. — С. 80–82; Дубровский С. Столыпинская реформа. — Ленинград, 1925. — С. 230.

55 Першин П. Н. Участковое земледпользование в России. — М., 1922. — С. 8.

56 Земельный вопрос. / Под ред. Е. С. Строева — М., 1999. — С. 76.

- ческой революции. // Ученые записки ЛГУ. — 1951. — № 129. — Серия юридическая. — Вып. 3.
13. Кассо Л. К. Русское поземельное право. — СПб., 1906.
 14. Лазарев В. Т., Староверов В. И. К 150-летию отмены крепостного права России Аграрная политика России: социолого-политологический анализ. — Москва — Самара, 2011.
 15. Леонтьев А. А. Крестьянское право. — СПб., 1909.
 16. Мельников Н. Н. Теоретические проблемы формирования правового статуса крестьянского (фермерского) хозяйства: Дисс... д-ра юрид. наук. — М., 2012.
 17. Новый энциклопедический словарь Брокгауза и Эфрона. — СПб., 1913. — Т. 74.
 18. Пахман С. В. Обычное право России. — СПб., 1877.
 19. Прения по Указу 9 ноября 1906 г. в Государственной Думе. — СПб., 1911
 20. Розенблюм Д. С. Земельное право РСФСР. — М. — Ленинград: Гос. изд-во., 1928.
 21. Гуляев А. М. Русское гражданское право. — СПб., 1912.
 22. Русское гражданское право. Чтения Мейера / под ред. А. И. Вицина. — Петроград. 1915.
 23. Туган-Барановский М. И. Земельный вопрос на Западе и в России. — М., 1919.
 24. Тютрюмов И. М. Общее положение о крестьянах. Решения Гражданского кассационного департамента от 28 октября 1913 г. — № 41. — СПб., 1915.
 25. Устюкова В. В. Правовое положение крестьянского (фермерского) и личного подсобного хозяйства в Российской Федерации: Дисс... д-ра юрид. наук. — М., 2002.
 26. Хауке О. Крестьянское земельное право. — М., 1914.
 27. Шершеневича Г. Ф. Учебник русского гражданского права 10-е изд. — М., 1912.



ВЫШЛА ИЗ ПЕЧАТИ КНИГА

Байтеева М.В.

ЯЗЫК И ПРАВО

Монография / М.В. Байтеева.
Казань: Изд-во «Отечество», 2013.- 253с.

В предлагаемой книге исследуются проблемы правового языка из междисциплинарной перспективы: с позиций структурализма, феноменологии и герменевтики. Автор рассматривает также возможности обновления методов понимания права с позиций феноменологической герменевтики.

Музакаев Д. А. ТРАДИЦИОННАЯ ЧЕЧЕНСКАЯ КУЛЬТУРА И НАЧАЛЬНЫЙ ЭТАП ЕЕ МОДЕРНИЗАЦИИ

Чеченская национальная культура, являясь в своей основе глубоко оригинальной, имеет отпечаток культурных веяний, последовательно сменявших друг друга, которые, оказывая влияние на традиционную чеченскую этнокультуру, накладывались пластами на ее основу. Так, в статье исследуются традиционная чеченская культура, на характере которой в полной мере отразилась драматическая история чеченского народа. Анализируются ее отличительные черты. Автор подчеркивает, что чеченская культура, являясь глубоко оригинальной в своей основе, несет на себе отпечаток последовательной смены целого ряда культурных влияний, которые напластовывались на ее основу. В статье проанализированы изменения в области культуры Чеченской Республики, наметившиеся на начальном этапе модернизации чеченского общества.

Ключевые слова: Традиционная чеченская культура, модернизация чеченской культуры, общество, уклад, традиция, наследие, истоки.

Muzakaev D. A. CHECHEN TRADITIONAL CULTURE AND THE INITIAL STAGE OF ITS MODERNIZATION

The article describes peculiarities of the Chechen traditional culture, the character of which fully reflects dramatic history of the Chechen people. The author stresses that the Chechen culture, being highly original in its basis, bears the imprint of a consecutive change of a whole range of cultural influences, clustered on that basis. In his article, the author also analyses changes in the Chechen Republic cultural sphere evident at the initial stage of modernization of the Chechen society.

Keywords: Chechen traditional culture, modernization of the Chechen culture, society, the way of life, tradition, heritage, origins.

Драматическая история чеченцев в полной мере отразилась и на характере чеченской традиционной этнической культуры. Являясь в своей основе глубоко оригинальной, чеченская национальная культура имеет отпечаток культурных веяний, последовательно сменявших друг друга, которые, оказывая влияние на традиционную чеченскую этнокультуру, накладывались пластами на ее основу, сформировавшуюся еще в кобанский период. Так, отчетливо прослеживается длительное грузинское влияние, пик которого пришелся на IX–X века (в высокогорных районах Чечни тесные связи с соседней Грузией сохранялись всегда). А, начиная с XVI века, усиливается арабо-мусульманское культурное влияние, отразившееся на всем духовном облике современных чеченцев. Ислам стал одним из важных этнообразующих факторов, легших в основу национального менталитета и традиционного образа жизни не только чеченцев, но и многих других мусульманских народов России¹, а сама чеченская культура долгое время базировалась на двух традициях — этнической и исламской².

Говоря о традиционной чеченской культуре нельзя не отметить, что по своему духу она как нельзя лучше соответствовала образу жизни, сложившемуся у чеченцев. Сегодня практически все историки единодушны во мнении, что для традиционного чеченского общества характерна очень высокая степень самоуправления. При этом общинному самоуправлению в Чечне принадлежит целый ряд функций, являвшихся в других местах прерогативой государства: внешние связи, поддержание правопорядка, введение налогов и др. Эта форма управления оказалась настолько гибкой, что поставила себе на службу и характерные для чеченского общества тейповые отношения — они существовали внутри общины, как промежуточные звенья между общиной в целом и каждым отдельным индивидом.

1 Акаев В. Х. Ислам в Чечне: традиции и современность // Чеченская Республика и чеченцы: история и современность: материалы Всероссийской научной конференции. Москва, 19–20 апр. 2005 года. — М., 2006. — С. 88.

2 Осмаев М. К., Алироев И. Ю. История и культура вайнахов. — М., 2003. — С. 181.



Музакаев Д. А.

В традиционном чеченском самоуправлении все наиболее важные вопросы решает сход или общее собрание общины, решения которого были обязательными для всех членов данной общины. Понятно, что, обладая такими широкими полномочиями, органы самоуправления не могли не составить какую-то иерархию. Этого же требовали и все время усложняющиеся условия экономической и политической жизни Чечни. Поэтому несколько селений, территориально близких и связанных друг с другом общими экономическими и политическими интересами, создавали общие советы старейшин, стоявшие как бы над сельскими органами самоуправления.

Вместе с тем, необходимо отметить, что для традиционной чеченской политической культуры характерна некоторая двойственность в вопросе о характере власти. С одной стороны, высокая степень самоуправления чеченских «вольных обществ» исключала возможность формирования развитых институтов государственной власти. К тому же исполнение судебных обязанностей возлагается на старейшин и представителей духовенства. Таким образом, отправление правосудия в чеченском обществе выводится за рамки государственной системы. Для управления отдельными селениями назначались сельские старосты, фактически являвшиеся чиновниками все той же администрации.

Таким образом, в Чечне устанавливается совершенно не характерный для нее тоталитарный тип государственности, для которого (помимо всего прочего) характерен и совершенно иной тип взаимоотношений между людьми. На место общинной солидарности приходит жесткая конкуренция, постоянно усиливающаяся на фоне растущей социальной и имущественной дифференциации общества. Радикальные изменения в образе жизни, в свою очередь, запускают механизм трансформации традиционной чеченской культуры.

Одна из особенностей духовно-культурной жизни чеченского общества второй половины XIX — начала XX веков состоит во все более усиливающемся проникновении в нее элементов европейской культуры (в ее русском варианте). При этом различия в культурных пристрастиях различных слоев чеченского общества обнаруживаются все более явственно. Его наиболее

модернизированные слои оказываются наиболее восприимчивыми к новым культурным веяниям, в то время как крестьянство и близкое к нему исламское духовенство выступает в качестве главного гаранта сохранения и развития традиционной культуры. Именно крестьянская масса являлась той средой, в которой продолжала функционировать традиционная народная культура³.

В конечном итоге, в рамках единой чеченской национальной культуры начинают обособляться два направления: религиозно-традиционное и светско-новаторское. Первое сохраняет в себе большую часть элементов традиционной народной культуры, в то время как второе является главным каналом европеизации. Причем, эта двойственность начинает проявляться во всех областях культурной жизни чеченского общества, в том числе и просветительстве.

Было бы грубой ошибкой вслед за советскими авторами представлять чеченское духовенство как силу, выступавшую против модернизации и просвещения чеченского общества. Достаточно сказать, что именно усилиями сельских мулл функционировали школы при мечетях, долгое время остававшиеся единственными образовательными учреждениями в Чечне. И именно духовные лица первыми начали приспособлять арабскую письменность для создания оригинальной чеченской письменности.

Надо сказать, что чеченское духовенство в данном случае шло в русле тенденции, общей для мусульманских народов Северного Кавказа, в первую очередь его северо-восточной части. В той же Чечне арабская графика довольно широко использовалась для составления тейповых и фамильных хроник — так называемых тептары. А в соседнем Дагестане собственная письменность дагестанских народов на основе арабской графики получила еще большее распространение и известна под общим названием аджам.

Между прочим, во втором десятилетии XX века в Чечне наметился некий симбиоз между светской и мечетской школами. Стало появляться все больше народных школ, в которых обучали как арабской, так и русской письменности. Согласно официальной статистике в 1914–1915 годах в Чечне и Ингушетии насчитывалось 154 школы народных школы с 8767 учеников⁴.

Впрочем, надо признать, что растущее европейско-русское культурное влияние на чеченское общество было связано не столько с развитием светского образования, сколько с общим вовлечением Чечни в экономическую, политическую и культурную жизнь России. При этом главным препятствием на пути ускоренной адаптации Чечни в социокультурном пространстве России служила введенная в Терской области система так называемого «военно-народного управления» для туземных народов, в том числе и для чеченцев. Эта система, носившая ярко выраженный колониальный характер, серьезно подрывала социально-экономическое развитие Чечни и, соответственно, тормозила развитие модернизационных процессов в чеченском обществе.

Советский период чеченской истории смело можно назвать временем ускоренной модернизации чеченского общества, которая в конечном итоге привела к образованию иной социально-профессиональной структуры, более близкой к обществу индустриального типа, формировавшегося в СССР.

Модернизационные процессы отмечаются в чеченском обществе, начиная со второй половины XIX века. Причем темпы модернизации напрямую связаны с численностью и влиянием новых социальных слоев (крупных землевладельцев, офицерства, высшего чиновничества, предпринимательской элиты, интеллигенции и рабочего класса). Именно эти вновь сформировавшиеся социальные страты выступали в роли прово-

дников нового культурного влияния на, в целом, консервативно настроенное чеченское общество.

Одним словом, к 1920 году, казалось, что всякие предпосылки для быстрого развития европеизированного просвещения и культуры отсутствовали начисто. Однако в отличие от царского времени, национальная политика советского правительства изначально придавала большое значение социальным преобразованиям, а также развитию сферы образования и культуры народов, вошедших в состав СССР. Всячески содействуя формированию национального рабочего класса во вновь образованных национальных республиках, областях и округах, советская власть стремилась создать там для себя надежную социальную опору. Укреплению советской власти должно было послужить и ускоренное развитие национальной культуры и просвещения, которое происходило под жестким идеологическим контролем партийно-советских органов.

Вместе с тем, «культурная революция» в национальных регионах попутно должна была содействовать курсу на ускоренную индустриализацию страны, которая предъявляла высокие требования к образовательному уровню населения.

Что касается конкретно Чечни, то, как следует из многочисленных партийных документов начала 1920-х годов, именно отсутствие в ней заметного социального расслоения и, следовательно, классовой борьбы — считалось главным препятствием для ее быстрой «советизации». С другой стороны посреди Чечни располагался индустриальный Грозный, нефтяная промышленность которого по своему значению занимала второе место в стране после Баку. Именно Грозный должен был сыграть роль локомотива, призванного ускорить экономическое, социальное и культурное развитие Чечни. Первое время, однако, этому препятствовала административная отделенность Грозного, выделенного в отдельный округ, подчинявшийся центральным властям. Нельзя сбрасывать со счетов и известную напряженность в отношениях между чеченским и русским населением, значительную часть которого составляли сунженские и терские казаки. В частности, городские власти создавали административные препятствия властным органам Чеченской Автономной области, располагавшимся в Грозном, а также стремились не допускать чеченцев к постоянному проживанию в городе. Даже потребность грозненской промышленности во все новых рабочих руках удовлетворялась за счет русских переселенцев из других регионов СССР.

Чтобы преодолеть изолированное существование Грозного, советское руководство последовательно предприняло ряд мер, не останавливаясь даже перед выселением некоторых сунженских станиц с передачей высвободившихся земель Чеченской Автономной области. Постепенно все казачьи станицы по среднему и нижнему течению Сунжи были включены в состав Чечни на правах отдельных административных районов. Этот процесс полностью завершился в 1928 году с передачей в состав Чеченской Автономной области Сунженского округа. Еще раньше, в 1925 году, Грозный в административном отношении слился с Чечней и стал ее столицей.

Однако одних только административных мер было недостаточно для того, чтобы запустить модернизационные процессы в чеченском обществе. Следуя логике классовой борьбы, советское руководство с каждым годом все более решительно подавляло социальные слои и группы в чеченском обществе, по определению считавшиеся «контрреволюционно настроенными». В первую очередь это относилось к мусульманскому духовенству и зажиточным крестьянам, так называемым «кулакам». Если в первых партия большевиков-атеистов видела своих непримиримых идеологических противников, то главная вина последних состояла в том, что именно они были наиболее решительными противниками коллективизации крестьянских хозяйств, задуманной советской властью.

Одновременно советская власть стремилась создать в чеченском обществе социальные слои, на которые она могла бы опираться. В качестве таковых официальная коммунистическая иде-

3 История Чечни с древнейших времен до наших дней. В 2-х т. Т. 2. История Чечни XX и начала XXI веков. — Грозный, 2008. — С. 146.

4 Культурное строительство в Чечено-Ингушетии (1920–июль 1941 г.): Сб. документов и материалов. — Грозный, 1979. — С. 6.

ология рассматривала пролетариат и беднейшее крестьянство. Однако в Чечне просто не было сколько-нибудь значительного числа промышленных рабочих, а что касается крестьянства, то его духовная жизнь почти полностью происходила в рамках вековых традиций и традиционной народной культуры, которая не оставляла простора для распространения коммунистических идей.

Поэтому главной опорой советской власти в Чечне становится партийно-советская национальная бюрократия (номенклатура), в состав которой позднее вошли и руководители крупных государственных хозяйств. В рядах советской номенклатуры порой оказывались и потомки известных чеченских шейхов, например, Аббас Гайсумов или потомки шейха Солса-хаджи Яндарова. В отдельных случаях во властных советских органах состояли и потомственные шейхи, например, Баудин Арсанов или Али Митаев.

Однако наличие в рядах партийно-советской бюрократии отдельных представителей известных фамилий священнослужителей никак не влияло на ее характер. Кроме того, вновь создаваемый верхушечный слой чеченского общества изначально не мог быть достаточно многочисленным, чтобы автоматически обеспечивать решающее влияние на него. Более того — нормы поведения и ценностные установки, характерные для национальной номенклатуры, порой настолько отличались от поведенческих и морально-этических норм, принятых в чеченском обществе, что в целом этот слой долгое время воспринимался как нечто инородное, привнесенное извне.

И, пожалуй, самое главное состояло в том, что положение и благополучие новой чеченской верхушки в решающей степени зависело не от достижения социального баланса и стабильности внутри чеченского общества, а от благосклонности высшего партийно-советского руководства. Лишь по мере формирования национальной интеллигенции и промышленного пролетариата появляются социальные слои, оказывавшие серьезное модернизирующее воздействие на все общество в целом.

Наконец, в качестве важнейшего рычага воздействия на умы советская власть рассматривала просвещение и искусство. Именно поэтому культурно-просветительной работе среди чеченского населения придавалось не меньшее значение, чем чекистско-войсковым операциям «по искоренению политического бандитизма». Естественно также, что на первых порах, когда подавляющее большинство чеченцев не владело русским языком, вся культурно-просветительная работа велась на родном для них языке.

Еще до начала широкой «культурной революции» власти задумали «коренизацию» управленческого аппарата, что подразумевало осуществление ряда мер, направленных на подготовку квалифицированных национальных кадров для всех отраслей народного хозяйства, а также перевод на национальные языки делопроизводства. Кроме того, «коренизация» предусматривала и создание национальных школ с обязательным введением в младших классах обучения на родном языке.

Официально «коренизация» предусматривала полный перевод делопроизводства в национальных республиках на язык коренной национальности. Так, в 1924 году власти Чеченской Автономной области обнародовали собственный план «коренизации» государственного аппарата, ставивший задачу перевода на чеченский язык делопроизводства на всех уровнях областного аппарата управления. На деле же, делопроизводство на чеченском языке велось лишь в сельских Советах, да и то не полностью. Что касается областных органов управления, то этнические чеченцы составляли в них не более 22% от общего числа работников⁵. При этом русские и русскоязычные работники органов управления Чеченской Автономной области вовсе не горели желанием овладеть чеченским языком, поскольку государственное делопроизводство и вся переписи-

ска с вышестоящими органами власти велась исключительно на русском языке.

Более того, уже в середине 30-х годов делопроизводство во всех плоскостных районах (а также в большинстве горных сельсоветов) также переводится на русский язык, даже не смотря на то, что 93,5% работников сельских Советов и 73,8% работников районных Советов являлись чеченцами по национальности⁶.

Таким образом, одна из целей «культурной революции» в национальных регионах СССР состояла в том, чтобы переориентировать этнические сообщества в культурном плане на русскую культуру, необходимым условием для чего являлось широкое распространение русского языка. Поэтому национальная начальная школа должна была послужить лишь первой ступенью к последующему успешному овладению учащимися русским языком. Фактически на достижение этой же цели направлена и «коренизация» управленческого аппарата.

Характерно, что, неуклонно добиваясь расширения сферы применения русского языка, партийно-советские органы одновременно привлекали работников-националов к руководящей работе в низшем и среднем звене. Именно через эту социальную прослойку власти пытались оказывать влияние на основную массу чеченского населения. По этой же причине при выдвижении на руководящую работу в первую очередь учитывались не деловые качества или образовательный уровень кандидата, а его социальное происхождение и готовность неукоснительно проводить в жизнь решения вышестоящих органов власти. Естественно поэтому, что отбор кандидатов на руководящую работу производился среди бедняков и бывших красных партизан. В последующем предусматривалось широкое направление на советскую работу женщин-горянок, что должно было содействовать изменению характера семейно-брачных отношений в чеченском обществе.

Таким образом, трансформация традиционной чеченской культуры распространялась как на материальную, так и на духовную культуру чеченцев. Понятно, что эти изменения порождались, прежде всего, изменениями в образе жизни и общей трансформацией чеченского общества. Новые социальные слои, формировавшиеся в чеченском обществе, служили проводниками проникновения в чеченскую среду новых культурных веяний. Да и само положение новой социальной верхушки чеченского общества, а также ее культурные пристрастия порождали определенное отчуждение с крестьянской массой, которая в численном отношении составляла никак не менее 90% чеченского народа. Тесно примыкает к чеченскому крестьянству и рядовое исламское духовенство, не пользовавшееся доверием со стороны российской колониальной администрации. Одним из следствий оторванности новой социальной верхушки чеченского общества от основной массы чеченского этноса стал социальный феномен шейхизма.

Пристатейный библиографический список

1. Акаев В. Х. Ислам в Чечне: традиции и современность // Чеченская Республика и чеченцы: история и современность: материалы Всероссийской научной конференции. Москва, 19–20 апр. 2005 года. — М., 2006.
2. Осмаев М. К., Алироев И. Ю. История и культура вайнахов. — М., 2003.
3. История Чечни с древнейших времен до наших дней. В 2-х т. Т. 2. История Чечни XX и начала XXI веков. — Грозный, 2008.
4. Культурное строительство в Чечено-Ингушетии (1920 — июль 1941 г.): Сб. документов и материалов. — Грозный, 1979.
5. Лосев И. К. Трудящиеся Грозного в борьбе за построение социализма в нашей стране // Грозный за 40 лет Советской власти. — Грозный, 1957.

5 Лосев И. К. Трудящиеся Грозного в борьбе за построение социализма в нашей стране // Грозный за 40 лет Советской власти. — Грозный, 1957. — С. 95.

6 ГАРФ. Ф Р-1235. Оп. 131. Д. 6. Л. 316.

Байниязова З. С.
**РОЛЬ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ В КОНСОЛИДАЦИИ
ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ И ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ**

Данная статья посвящена рассмотрению вопроса о роли Конституции России в обеспечении консолидации правовой системы и правовой политики. Автором обосновывается положение о том, что Конституцию РФ можно рассматривать как нормативную, ценностную основу консолидации правовой системы и правовой политики, поскольку она закрепила ценности, которые сплачивают правовую систему и правовую политику, определила конституционные параметры их развития.

Ключевые слова: конституция, конституционные ценности, консолидация, правовая система, правовая политика.

Bayniyazova Z. S.
**THE ROLE OF THE RUSSIAN CONSTITUTION
IN THE CONSOLIDATION OF THE LEGAL SYSTEM AND LEGAL POLICY**

This article is devoted to consideration of the question of the role of the Constitution of Russia for the consolidation of the legal system and legal policy. The author establishes the provision that the Constitution of the Russian Federation can be considered as a normative, value basis of the consolidation of the legal system and legal policy, since it embraces values that unite the legal system and legal policy, defines the constitutional parameters of their development.

Keywords: Constitution, the constitutional values, consolidation, legal system, legal policy.



Байниязова З. С.

Развитие современного Российского государства невозможно представить без консолидации правовых явлений, и прежде всего правовой системы и правовой политики. Правовая система и правовая политика — это основные правовые инструменты развития государства, которые могут оказывать эффективное воздействие на общественные отношения, если будут находиться в консолидированном состоянии. Во многом неустойчивость и дисбалансированность нормативно-правового регулирования, хаотичность в российском законодательстве, неравномерность распределения прав и обязанностей в правовом статусе личности, снижение социальной ценности права, слабая правовая защищенность личности и т. д. объясняются неконсолидированным развитием правовой системы и правовой политики. На наш взгляд, разрешить все эти проблемы призван консолидированный подход к соотношению правовой системы и правовой политики с точки зрения обоснования роли Конституции РФ. Российская Конституция должна сплачивать правовую систему и правовую политику в единую модель их взаимодействия в русле осуществления ее принципов, стратегических приоритетов Российского государства. Следует отметить, что Конституция по своим параметрам определила необходимость консолидированного взаимодействия правовой системы и правовой политики в целях обеспечения социального, экономического, культурного, правового развития Российского государства. В частности, это выражается в том, что в Конституции России названы социальные ценности, которые также представляют собой правовые понятия.

На наш взгляд, Конституцию РФ можно рассматривать как нормативную, ценностную основу консолидации правовой системы и правовой политики, поскольку она закрепила ценности, которые сплачивают правовую систему и правовую политику (верховенство Конституции РФ и федеральных законов, приоритет прав и свобод личности, правовое государство, социальное государство, соответствие внутригосударственного права общепризнанным принципам и нормам международного права, государственное единство, юридическое равенство, государственная защита прав и свобод человека и гражданина и др.), определила конституционные параметры их развития. Как верно отмечает А. С. Автономов, «сама Конституция

представляет собой ценность»¹. Закрепленные в ней ценности являются ценностными измерениями правовой системы и правовой политики Российского государства. Правовая система и правовая политика, исходящие из конституционных ценностей, ориентиров, способны оказывать качественное воздействие на общественные отношения. Можно утверждать, что Конституция — это аксиологическая основа как российской правовой системы, по словам В. Д. Зорькина, ее «основание, каркас»², так и правовой политики, она является нормативной формой консолидации естественно-правовых идей. Конституция представляет собой основную форму позитивного закрепления естественно-правовых идей, которые должны быть ценностными ориентирами развития законодательства, права, правовой системы и правовой политики и т. д. Такой консолидированный подход к соотношению Конституции, правовой системы и правовой политики позволит выработать системные представления о конституционном развитии правовой системы и правовой политики в целях эффективного развития Российского государства.

Закрепленный в ч. 2. ст. 4 Конституции РФ принцип верховенства Конституции можно рассматривать не только как действие конституционных норм на всей территории России, но и как требование о необходимости ориентации правовой системы и правовой политики на осуществление конституционных ценностей. В данном случае принцип верховенства Конституции по отношению к правовой системе и правовой политике выступает принципом, определяющим ценностные ориентиры их развития, содержание и функционирование. Принцип непосредственного действия Конституции РФ и аналогичное действие закрепленных в ней принципов в определенной мере придают российской правовой системе и правовой политике единую аксиологическую, правовую, социальную направленность.

По нашему мнению, необходимо преодолеть разобщенность между Конституцией, с одной стороны, и правовой системой, правовой политикой, с другой стороны. Нельзя гово-

1 Автономов А. С. Ценность Конституции // Государство и право. 2009. — № 3. — С. 5.

2 Зорькин В. Д. Конституционно-правовое развитие России. — М., 2011. — С. 19.

речь об устойчивом развитии правовой системы и правовой политики, если они не основываются на конституционных ценностях.

Консолидация правовой системы и правовой политики во многом обусловлена тем, что Конституция является их основой, все конституционные принципы являются одновременно принципами правовой системы и правовой политики, сплачивают данные явления в русле осуществления единых ценностных ориентиров, среди которых признание высшей ценности человека, его прав и свобод.

Отечественная правовая система и правовая политика в условиях XXI века должны отвечать национальным интересам Российского государства, быть направленными на достижение приоритетов социального, правового и в целом государственного значения. Речь идет о качественном изменении состояния правовой системы и правовой политики путем придания им консолидированного формата взаимодействия. Современная правовая система не может эффективно развиваться без правовой политики, в то же время правовая политика предполагает устойчивое развитие правовой системы. Для консолидации правовой системы и правовой политики необходима их взаимодополняемость. Но это во многом возможно при условии их связанности конституционными положениями.

Конституционные принципы ценности человека, его прав и свобод, правового государства, юридического равенства и др. являются ценностными ориентирами, в соответствии с которыми должны развиваться правовая система и правовая политика. В данном случае важную роль призваны выполнять федеральные и региональные государственные органы, которые должны прилагать совместные усилия по скоординированному их взаимодействию в различных областях, принимать согласованные правовые решения концептуального значения, определять приоритетные сферы развития.

Консолидация правовой системы и правовой политики вокруг приоритетов развития Российского государства является необходимым условием поступательного общественного, правового и государственного развития. На наш взгляд, чрезвычайно важным является выражение антропоцентрической линии консолидированного взаимодействия правовой системы и правовой политики. Антропоцентрическое содержание взаимодействия правовой системы и правовой политики является эффективным фактором их развития. Консолидация правовой системы и правовой политики может создать устойчивую правовую структурированность Российского государства. В данном случае важна консолидация правовой системы и правовой политики вокруг личности, которая является основой формирования правовой государственности, должна определять всю линию государственно-правовых преобразований в обществе. Это базовый принцип, определяющий социально-правовое назначение правовой системы и правовой политики. Антропоцентрическая линия развития правовой системы и правовой политики должна определять всю стратегию консолидированного развития Российского государства.

В конституционных ценностях имеется консолидирующая идея для развития российской правовой системы и правовой политики. В частности, положения главы 2 Конституции РФ о правах и свободах человека и гражданина являются ориентирами для осуществления правовой консолидации, формирования антропоцентрических и правозащитных свойств правовой системы. Такое направление, как консолидация правовой системы и правовой политики в области обеспечения прав и свобод личности, предполагает системный подход, который, как верно отмечает О. Ю. Рыбаков, «невозможен без конституции как юридической основы законодательства»³. Конституционное наполнение всех элементов правовой системы является условием ее конституционного развития. Консолидация в области

обеспечения прав и свобод личности, являющейся, как подчеркивается в литературе, ценностным основанием правовой политики⁴, предполагает ориентированность на конституционные устои.

Консолидация правовой системы и правовой политики для формирования правового государства также должна быть одним из основных направлений развития современного Российского государства. Закрепленное в ст. 1 Конституции РФ положение о том, что «Российская Федерация — это правовое государство», предполагает становление соответствующих условий его осуществления, в частности одним из таких условий выступает консолидированное взаимодействие правовой системы и правовой политики.

Положения главы 3 Конституции РФ о федеративном устройстве являются важными для консолидации правовой системы и правовой политики, поскольку речь идет о том, как должны развиваться отношения между федеральными и региональными государственными органами в области формирования правовой политики на федеральном и региональном уровнях, обеспечения единого правового пространства.

Консолидация выводит правовую систему и правовую политику на качественно иной уровень их существования, является одним из основных условий эффективного осуществления национальных приоритетов развития Российского государства. Консолидация усиливает действие других правовых инструментов, в частности права, механизма правового регулирования.

Правовая система и правовая политика должны существовать в русле единых ценностных установок, ориентиров, приоритетов, принципов, определяться единым алгоритмом их воздействия на процессы государственно-правовых преобразований. Во многом консолидацию правовой системы и правовой политики можно рассматривать как перспективное направление правового реформирования общества. При этом для консолидации данных правовых явлений важным представляется баланс конституционных ценностей. Сбалансированность конституционных ценностей⁵ выражает собой необходимую основу устойчивого развития правовой системы и правовой политики.

Консолидация расширяет спектр возможностей правовой системы и правовой политики. Большую роль в осуществлении консолидации правовой системы и правовой политики выполняет государство, которое должно формировать единую нормативно-правовую, концептуальную основу их взаимодействия по различным направлениям. В данном случае современная модель взаимодействия правовой системы и правовой политики должна формироваться в русле стратегических приоритетов развития Российского государства.

Переход России на инновационный путь развития предполагает оптимизацию правового регулирования, которая невозможна без тесного взаимодействия правовой системы и правовой политики. Укрепление правовой позиции Российского государства в международных отношениях также во многом зависит от устойчивости правовой системы и правовой политики.

Консолидированный подход к соотношению правовой системы и правовой политики должен выражаться на всех уровнях их организации и взаимодействия. С точки зрения данного подхода общность приоритетов, принципов, ориентиров должна быть присуща взаимодействию правовой системы и правовой политики. В частности, эффективное конституционное правоприменение во многом зависит от степени консолидации правовой системы и правовой политики. Консолидированная правовая основа Российского государства

3 Рыбаков О. Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. — СПб., 2004. — С. 128.

4 См.: Рыбаков О. Ю. Правовая политика: понятие и приоритеты // Актуальные проблемы правоправедения. — 2004. — № 1. — С. 103.

5 См. об этом, например: Маврин С. П. Конституционные ценности и их роль в российской правовой системе // Журнал конституционного правосудия. — 2012. — № 3. — С. 1–13.

формируется путем сбалансированности правовой системы и правовой политики. Поступательное общественное, государственное развитие определяется началами консолидации правовой системы и правовой политики. Сейчас в большей степени востребован и должен использоваться потенциал именно функциональных, процессуальных состояний правовой системы и правовой политики, их совместных форм развития.

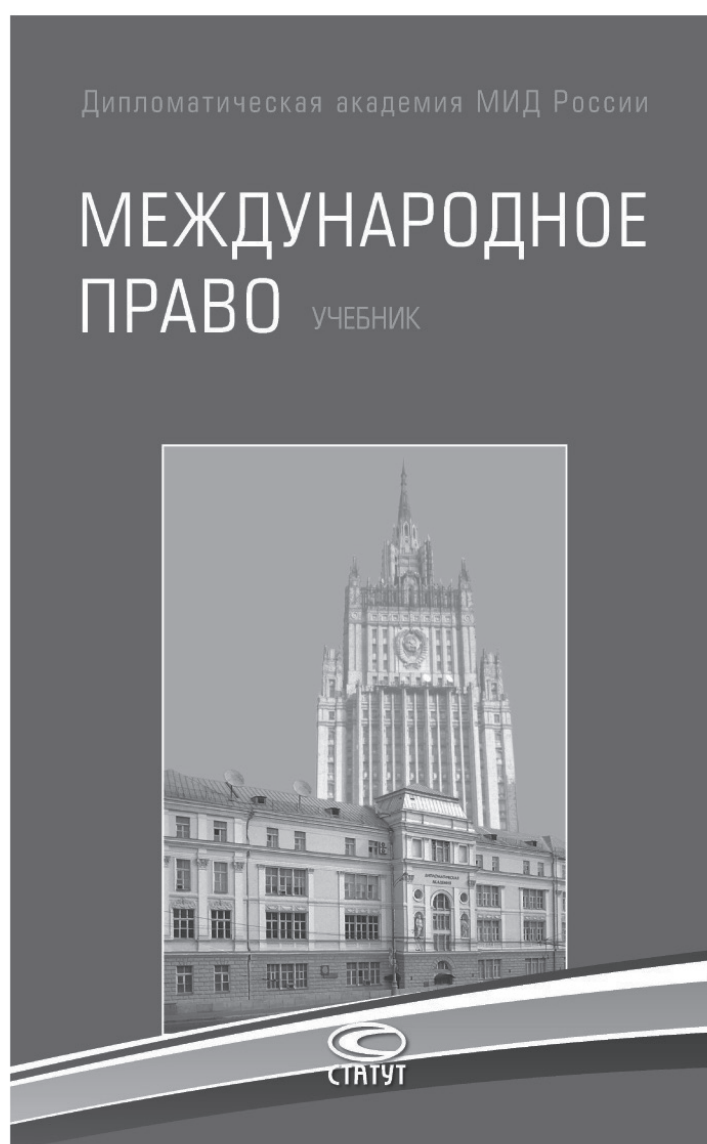
Конституция по отношению к правовой системе и правовой политике должна выполнять консолидирующую функцию, поскольку она является основным нормативным актом государственно-правового развития, определяет основы общегосударственной политики. Такой подход отражает потребность современного развития Российского государства.

Из вышеизложенного следует, что Конституция России имеет ценностное значение для консолидации правовой системы и правовой политики. Конституция определяет контуры развития правовой системы и правовой политики. Однако ценность конституционно-правового регулирования должна быть

функциональной для сплочения правовой системы и правовой политики по различным направлениям их развития, особенно в условиях модернизации Российского государства.

Пристатейный библиографический список

1. Автономов А. С. Ценность Конституции // Государство и право. — 2009. — № 3.
2. Зорькин В. Д. Конституционно-правовое развитие России — М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.
3. Маврин С. П. Конституционные ценности и их роль в российской правовой системе // Журнал конституционного правосудия. — 2012. — № 3.
4. Рыбаков О. Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности — СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004.
5. Рыбаков О. Ю. Правовая политика: понятие и приоритеты // Актуальные проблемы правоправедения. — 2004. — № 1.



Лукин И. Ю., Лукин М. М.

ПРИНЯТИЕ В СОСТАВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НОВОГО СУБЪЕКТА

Статья посвящена проблемам принятия в состав Российской Федерации нового субъекта. Рассматривается переходный период, в течение которого происходят процессы интеграции нового субъекта в состав Российской Федерации. Особое внимание уделено вопросу о конституционности обращения иностранной валюты на территории Российской Федерации в переходный период в качестве одного из законных платежных средств. Выработаны предложения о внесении изменений в законодательство Российской Федерации в части предоставления законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предварительному одобрению проектов международных договоров с иностранным государством, претендующим на вхождение в состав Российской Федерации.

Ключевые слова: рубль, Банк России, Центральный банк Российской Федерации, новый субъект Российской Федерации, принятие в состав Российской Федерации нового субъекта, Республика Крым, Крым, город федерального значения Севастополь, Севастополь, украинская гривна.

Lukin I. Yu., Lukin M. M.

ADMISSION OF NEW CONSTITUENT ENTITY TO THE STATE OF THE RUSSIAN FEDERATION

This paper deals with the problems of admission to the Russian Federation of a new subject. The transition period, during which the process of integration of the new subject of the Russian Federation takes place is examined. Particular attention is paid to the issue of the constitutionality of the circulation of foreign currency in the territory of the Russian Federation during the transition period as a legal tender. Proposals for changes in the legislation of the Russian Federation with regard to the provision of legislative (representative) bodies of state power of subjects of the Russian Federation authority to prior approval of projects of international treaties with foreign countries applying for entry into the Russian Federation are formulated.

Keywords: ruble, the Bank of Russia, the Central Bank of the Russian Federation, the new subject of the Russian Federation, the adoption of the new entity of the Russian Federation, the Republic of Crimea, Crimea, the federal city of Sevastopol, Sevastopol, Ukrainian hryvnia.

Подписание 18 марта 2014 г. договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов¹, а также принятие Федерального конституционного закона от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя»² актуализирует проблему правового регулирования новых субъектов — бывших иностранных государств или их частей, принятых в состав Российской Федерации. До 18 марта 2014 г. в Российской Федерации не было precedентов практического применения норм Федерального конституционного закона от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»³ в части процедур, связанных с принятием в Российскую Федерацию

1 Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (подписан в г. Москве 18.03.2014) // Собрание законодательства РФ, 07.04.2014. — № 14. — Ст. 1570.

2 Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ (ред. от 27.05.2014) «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собрание законодательства РФ, 24.03.2014. — № 12. — Ст. 1201.

3 Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 24.12.2001. — № 52 (1 ч.). — Ст. 4916.



Лукин И. Ю.



Лукин М. М.

нового субъекта — иностранного государства или его части. Кроме этого, в науке конституционного права еще недостаточно исследованы вопросы принятия нового субъекта — иностранного государства или его субъекта в состав Российской Федерации, что обуславливается отсутствием до 18 марта 2014 г. соответствующей правоприменительной практики. В связи с этим в настоящее время выявлены многочисленные проблемы реализации конституционных и законодательных норм о порядке принятия в Российскую Федерацию нового субъекта — иностранного государства или его части.

В настоящее время в конституционном праве Российской Федерации накопилось множество как теоретических, так и практических сложностей, относящихся к юридической составляющей принятия в состав Российской Федерации нового субъекта. До конца не проработаны конституционно-правовые механизмы, регулирующие так называемый «переходный период», в течение которого происходит интеграция нового субъекта Российской Федерации в правовую систему Российской Федерации. Недостаточное регулирование переходного периода нормами Конституции Российской Федерации несет в себе существенные правовые риски.

Кроме этого отмечаем, что понятие «субъект Российской Федерации», «новый субъект Российской Федерации — бывшее иностранное государство или его часть, принятое в Российскую Федерацию» с точки зрения конституционного права не достаточно исследованы, отсутствует определение указанных терминов с точки зрения конституционного права.

Основой для конституционно-правового регулирования принятия в состав Российской Федерации нового субъекта является Конституция Российской Федерации. Согласно ч. 2 ст.

65 Конституции Российской Федерации⁴ принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом. На основании указанной нормы 17 декабря 2001 г. принят специальный федеральный конституционный закон, а именно Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»⁵. Таким образом, в период с 12 декабря 1993 г. по 17 декабря 2001 г. в Российской Федерации не были установлены основные условия и процедура принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации путем принятия в состав Российской Федерации иностранного государства или его части.

Статус нового субъекта Российской Федерации, образованного в результате присоединения к Российской Федерации иностранного государства или его части, регулируется частями 3 и 4 ст. 4 Федерального конституционного закона от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». В случае принятия в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта — иностранного государства, этому субъекту предоставляется статус республики, если международным договором не предусматривается предоставление новому субъекту статуса края или области. В случае принятия в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта части иностранного государства этому субъекту предоставляется статус республики, края, области, автономной области или автономного округа в соответствии с международным договором.

Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (подписан в г. Москве 18.03.2014)⁶ и Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» устанавливают статус принятых в состав Российской Федерации новых субъектов Российской Федерации в качестве республики — для Республики Крым, а также города федерального значения — для города федерального значения Севастополь.

Таким образом, Российской Федерацией не вполне соблюдены условия принятия в Российскую Федерацию новых субъектов Российской Федерации — иностранных государств или их частей. При этом в силу примата ратифицированных международных договоров над федеральными законами, в том числе и над федеральными конституционными законами, предоставление статуса города федерального значения для города федерального значения Севастополь — легитимно.

При этом остается дискуссионным вопрос о том, каким правовым статусом обладал Севастополь до принятия в состав Российской Федерации, т. к. официально Российская Федерация признала независимым государством только Республику Крым⁷. Статус города Севастополя не был четко определен. По итогам общекрымского референдума, состоявшегося

16.03.2014 г. Республика Крым была признана Российской Федерацией 17.03.2014 г. в качестве суверенного и независимого государства. Относительно города Севастополя Российская Федерация отметила только его особый статус.

Согласно положениям частей 1 и 2 ст. 66 Конституции Российской Федерации статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики, а статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа — Конституцией Российской Федерации и уставом соответствующего субъекта Российской Федерации. И. В. Лексин⁸ считает, что согласно положению ч. 1 ст. 137 Конституции Российской Федерации изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации производится посредством документа иной формы — федерального конституционного закона. Он считает, что не вполне согласуются приведенные положения ст. 66 Конституции Российской Федерации с содержанием частей 3 и 4 названной статьи, предусматривающих возможность принятия федерального закона об автономной области, автономном округе и регулировании отношений автономного округа, входящего в состав другого субъекта Российской Федерации, федеральным законом и договором между органами государственной власти заинтересованных субъектов Российской Федерации. Считаем возможным согласиться с И. В. Лексиним относительно того, что в указанных законах и договорах определяется именно статус субъектов Российской Федерации — несмотря на формулировки частей 1 и 2 ст. 66 Конституции Российской Федерации.

Каждая федерация имеет свою структуру, представляющую собой взаимообусловленную совокупность составных частей федерации в ее целостности как единую систему, определяющую ее качественную специфику⁹. Россия по форме государственного устройства является федерацией. Некоторые исследователи¹⁰ считают, что федерация — это форма государственного устройства, при которой государство состоит из государственных образований — субъектов федерации. Исследователи при этом обращают внимание на такие характерные признаки, как наличие двух уровней государственной власти в федерации и на особенности соотношения этих властей, где за каждым уровнем закрепляется определенный объем полномочий и осуществляется сотрудничество и согласование интересов различных уровней власти¹¹.

В настоящий момент в федеральном законодательстве отсутствует четкое определение терминов «субъект Российской Федерации», «новый субъект Российской Федерации, образованный в результате присоединения к Российской Федерации иностранного государства или его части».

Недостаточная изученность указанных правовых институтов с точки зрения конституционного права, отсутствие легального определения указанных терминов приводят в настоящее время к тому, что в основном исследования указанных терминов проводятся с точки зрения политологических наук. Отсутствие легального определения термина «субъект Российской Федерации» само по себе является существенным пробелом в конституционном праве Российской Федерации.

4 Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства РФ, 14.04.2014. — № 15. — Ст. 169.

5 Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 24.12.2001. — № 52 (1 ч.). — Ст. 4916.

6 Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (подписан в г. Москве 18.03.2014) // Собрание законодательства РФ, 07.04.2014. — № 14. — Ст. 1570.

7 Указ Президента РФ от 17.03.2014 № 147 «О признании Республики Крым» // Собрание законодательства РФ, 24.03.2014. — № 12. — Ст. 1259.

8 Лексин И. В. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы. — М.: ЛЕНАНД, 2014. — 432 с.

9 Цит. по: Абдулатипов Р. Г. Федералогия. — СПб.: Питер, 2004. — С. 145.

10 Дробышева Е. В. Конституционно-правовое регулирование изменения состава субъектов Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Дробышева Елена Валерьевна; [Место защиты: Юж. — Ур. гос. ун-т]. — Челябинск, 2009. — 206 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-12/242.

11 Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. — М.: Норма, 2005. — С. 118; Черепанов В. А. Теория российского федерализма. Учебное пособие. — М.: МЗ-ПРЕСС, 2005. — С. 41.

Согласно ст. 5 Конституции Российской Федерации¹² Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов Российской Федерации. Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны. Фактически в конституционном праве Российской Федерации нет ответа на вопрос, что представляют собой субъекты Российской Федерации — государство в составе федеративного государства или административно-территориальные образования. В конституционном праве Российской Федерации также не изучен вопрос об особом временном статусе принятого нового субъекта Федерации — бывшего иностранного государства или его части в переходный период. Кроме этого, Конституцией Российской Федерации установлен принцип равноправия субъектов Российской Федерации, единого правового и экономического пространства. Однако применительно к новым субъектам Российской Федерации — Республике Крым и городу федерального значения Севастополь — указанные принципы исполняются во время переходного периода с многочисленными особенностями и оговорками.

В Федеральном конституционном законе от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»¹³ содержится легальное определение термина «принятие в Российскую Федерацию нового субъекта», которое в полной мере не отражает содержание самой процедуры. Согласно ч. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» принятие в Российскую Федерацию нового субъекта — это процедура, предусматривающая изменение состава субъектов Российской Федерации в результате присоединения к Российской Федерации иностранного государства или его части. Формулировка указанного термина является достаточно дискуссионной в научном обществе, т.к. представленная в законе формулировка ограничивается присоединением иностранного государства или его части, не устанавливая при этом одновременное образование нового субъекта в составе Российской Федерации.

Принятие в Российскую Федерацию нового субъекта осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, международными (межгосударственными) договорами Российской Федерации, специальным федеральным конституционным законом, а также федеральными конституционными законами о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта. Отмечаем, что наименование нового субъекта Российской Федерации, в том числе вид (республика, край, автономная область и т.д.) также устанавливается в соответствии с Конституцией Российской Федерации, международными (межгосударственными) договорами Российской Федерации, специальным федеральным конституционным законом, а так-

же федеральными конституционными законами о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта. Т.е. фактически наименование принятого в состав Российской Федерации иностранного государства или части иностранного государства определяется соглашением сторон, а также законодательством государства, в состав которого предполагается вхождение другого государства.

При этом отмечаем, что ч. 3 и ч. 4 ст. 4 Федерального конституционного закона от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»¹⁴ содержит ограничения относительно статуса новых субъектов исходя из статуса заявителя. В случае принятия в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства этому субъекту предоставляется статус республики, если указанным в пункте 2 статьи 4 Федерального конституционного закона от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» международным договором не предусматривается предоставление новому субъекту статуса края или области. В случае принятия в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта части иностранного государства этому субъекту предоставляется статус республики, края, области, автономной области или автономного округа в соответствии с указанным в пункте 2 статьи 4 Федерального конституционного закона от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» международным договором.

В федеральном законодательстве используется термин «статус субъекта Российской Федерации» (см. ч. 5 ст. 66 Конституции Российской Федерации¹⁵, п. 1 ч. 5 ст. 6 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»¹⁶, федеральные конституционные законы об образовании в составе Российской Федерации новых субъектов, п. 2 ст. 26.9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Аналогична терминология конституционного законодательства части субъектов Российской Федерации.

Н. А. Богданова, разграничивая термины «правовой статус», «конституционно-правовой статус» и «конституционный статус» применительно к субъектам Российской Федерации, выстроила следующий ряд от частного к общему:

— «конституционный статус» как «совокупность закрепленных в Конституции Российской Федерации характеристик любого и каждого политико-территориального образования, будь то государство (республика) или государственно-территориальное образование»;

— «конституционно-правовой статус», установленный любыми источниками конституционного права;

— «правовой статус»¹⁷.

Правовое положение субъекта Российской Федерации определяется Конституцией Российской Федерации. Наряду с этим все субъекты Российской Федерации обладают элементами учредительной власти. Это означает, что каждый субъект Федерации вправе решать вопросы своей внутренней

12 Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства РФ, 14.04.2014. — № 15. — Ст. 169.

13 Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 24.12.2001. — № 52 (1 ч.). — Ст. 4916.

14 Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 24.12.2001, № 52 (1 ч.). — Ст. 4916.

15 Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства РФ, 14.04.2014. — № 15. — Ст. 169.

16 См.: СЗ РФ. — 2004. — № 27. — Ст. 2710.

17 См.: Богданова Н. А. Равноправие субъектов Российской Федерации: некоторые проблемы и решения // Правовой статус субъектов современной федерации: российский и зарубежный опыт. — Барнаул, 1997. — С. 17–19.

организации и с этой целью принимать нормативные акты, регламентирующие его статус. Что касается автономий, то они обладают дополнительным правом, в отличие от других субъектов федерации. В соответствии с п. 3 статьи 66 Конституции РФ по представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе. Этот закон самостоятельно разрабатывается ими и представляется на рассмотрение в Федеральное Собрание соответствующими законодательным и исполнительным органами. В ходе законодательного процесса проект, надо полагать, может быть и отозван автономиями.

Наряду со словосочетанием «статус субъекта Российской Федерации» в федеральных источниках используется словосочетание «конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации» (ч. 1 ст. 137 Конституции РФ, ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»¹⁸). Смысл такой двойственности не вполне ясен: в контексте изменения статуса оба эти термина, по видимому, должны пониматься в одном значении.

Институт изменения состава субъектов Российской Федерации занимает особое место в структуре конституционного права Российской Федерации, входит в комплексный институт «политико-территориального устройства государства» или как его еще называют, институт «государственного устройства»¹⁹.

В. Е. Чиркин определяет политико-территориальное устройство государства как организацию территории государства, соотношение государства с его составными частями (политико-территориальное деление)²⁰.

И. В. Лексин считает, что государственное устройство имеет статическую и динамическую составляющие²¹. Статика государственного устройства выражается в делении государства на составные части.

По его мнению, составные части любого государства — это политико-территориальные образования, которые в зависимости от степени политической самостоятельности и особенностей взаимоотношений с центральной властью делятся на три вида: административные единицы (образования), автономные территориальные образования и государственные образования — субъекты федерации.

Таким образом, можно подытожить, что в Российской Федерации правовой статус новых субъектов Российской Федерации — бывших иностранных государств или их частей, принятых в состав Российской Федерации, — имеет свои особенности и полностью не совпадает с правовым статусом других субъектов Российской Федерации, т. к. во время переходного периода в принятых новых субъектах устанавливается особый правовой режим. При этом отмечаем, что в части своих прав и обязанностей перед Российской Федерацией субъекты Российской Федерации имеют равный объем прав и обязанностей.

В настоящий момент субъекты Российской Федерации имеют ряд прав и обязанностей по отношению к Российской Федерации, в том числе:

Права субъектов Российской Федерации:

- нормативное правовое регулирование в установленной сфере, в том числе по вопросам, относящимся к предмету исключительного ведения субъекта Российской Федерации;
- участие в формировании федерального органа государственной власти (Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации);
- право законодательной инициативы;

– право на получение части налоговых поступлений в установленном налоговым законодательством порядке;

– право формировать собственные органы государственной власти в порядке, установленном специальным федеральным законом.

Обязанности:

– соблюдать федеральное законодательство, в том числе обязательство не осуществлять нормативное правовое регулирование, противоречащее федеральному законодательству;

– единый правовой режим на территории Российской Федерации и всех ее субъектов;

– обязанность не выходить из состава Российской Федерации;

– признание недр, воздушного пространства, территориальных вод исключительно федеральной собственностью; отсутствие доли субъектов Российской Федерации в уставном капитале Центрального банка Российской Федерации.

Таким образом, по формальным признакам субъекты Российской Федерации обладают равным объемом прав и обязанностей. Однако в случае Республики Крым и города федерального значения Севастополь — бывших иностранных государств, можно констатировать, что на их территории установлен особый временный правовой режим (на основании специальных федеральных конституционных законов, а также специальных федеральных законов) на период их интеграции в Российскую Федерацию. Также хотим отметить, что экономическое и политическое равноправие между субъектами Российской Федерации, а также между субъектами Российской Федерации и Российской Федерацией — выходит за рамки конституционного права Российской Федерации, в связи с чем в настоящей работе не рассматривается.

Принятие в Российскую Федерацию нового субъекта, который может быть иностранным государством или его частью, происходит только в соответствии с заключенным международным договором между Россией и этим иностранным государством. Очень важно положение о том, что такой международный договор может быть заключен только по инициативе полномочных органов иностранного государства с соблюдением всех норм международного права. Таким образом, даже если какая-то часть иностранного государства хотела бы присоединиться к России, она сначала должна получить согласие упомянутых государственных органов²².

Разработка первоначального варианта действующего в настоящий момент Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» была окончена к 1997 г.

В том же году проект федерального конституционного закона был внесен на рассмотрение несколькими депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в порядке их законодательной инициативы²³. При этом рассмотрение в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации проекта указанного федерального конституционного закона продолжилось около четырех лет. В июле 2001 г. проект федерального конституционного закона был принят и внесен на рассмотрение Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации. При этом 20 июля 2001 г. Советом Федерации федеральный конституционный закон был отклонен Советом Федерации.

Повторное рассмотрение федерального конституционного закона в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации состоялось 5 декабря 2001 г. по итогам работы

18 См.: СЗ РФ. — 1998. — № 10. — Ст. 1146.

19 Лексин И. В. Указ. соч.

20 Чиркин В. Е. Элементы сравнительного государственоведения. — М., 1997. — С. 38.

21 Лексин И. В. Указ. соч.

22 Лексин И. В. Указ. соч.

23 Паспортные данные законопроекта № 97802110-2 «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=97802110-2>

согласительной комиссии, созданной в связи с отклонением Советом Федерации федерального конституционного закона²⁴.

Согласно данным Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в работе согласительной комиссии²⁵ приняло участие большое число членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации — 18 человек. В результате работы согласительной комиссии были приняты 20 поправок²⁶, в том числе достаточно существенных²⁷.

Решение о вхождении в состав Российской Федерации иностранное государство принимает самостоятельно. Законодательством Российской Федерации указанная процедура не регулируется.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ).

Федеральные конституционные законы обладают большей юридической силой, так как обычные федеральные законы не могут им противоречить (ч. 3 ст. 76 Конституции РФ). Они принимаются лишь по вопросам прямо определенным Конституцией РФ, в том числе о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта (ч. 2 ст. 65 Конституции РФ). Кроме этого, федеральные конституционные законы принимаются в усложненном порядке. В обеих палатах Федерального Собрания РФ требуется одобрение такого закона квалифицированным большинством — соответственно, $\frac{3}{4}$ членов Совета Федерации и $\frac{2}{3}$ депутатов Государственной Думы. Президент РФ не имеет права отлагательного вето в отношении федеральных конституционных законов и обязан подписать и обнародовать принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней.

Таким образом, федеральные конституционные законы — это законы, которые принимаются по прямому предписанию конституции (т.е. на основе бланкетных норм) и в порядке, отличающемся от порядка принятия как конституции, так и обычных законов. В связи с этим можно утверждать, что в Российской Федерации федеральные конституционные законы являются органическими законами²⁸.

24 Стенограмма семьдесят пятого заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 20 июля 2001 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://council.gov.ru/activity/meetings/?month=7&year=2001>

25 Протокол заседания согласительной комиссии, созданной в связи с отклонением Советом Федерации Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» от 27.11.2001 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_3.nsf/ByID/AEA997FE79058D7D43256EF300462F87?OpenDocument

26 Сопоставительная таблица к Федеральному конституционному закону «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», одобренному Государственной Думой 28 июня 2001 года и отклоненному Советом Федерации 20 июля 2001 г. (Приложение к Итоговому протоколу заседания согласительной комиссии палат Федерального Собрания от 27 ноября 2001 г.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_3.nsf/ByID/D0A14633EC253DDD43256EF300462F8F?OpenDocument

27 Паспортные данные законопроекта № 97802110–2 «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=97802110–2>

28 Федеральные конституционные законы (тексты и порядок принятия). 2-е издание/ Составитель канд. юрид. наук Н. В. Ильютченко. — М.: ИКД «Зерцало-М», 2004. — 336 с.

После вступления в силу Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» по существу появилось два типа федеральных конституционных законов: общие и конкретные. Конкретными федеральными конституционными законами являются:

1) федеральные конституционные законы о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта (ст. 9 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»);

2) федеральные конституционные законы об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта (ст. 13 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»).

Статьей 6 Федерального конституционного закона от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя»²⁹ (далее — ФЗ о принятии Крыма) установлен переходный период, в течение которого урегулируются вопросы интеграции новых субъектов Российской Федерации в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации.

Переходный период установлен со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов и до 1 января 2015 г..

Согласно части 1 статьи 6 ФЗ о принятии Крыма денежной единицей на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя является рубль.

Согласно части 1 статьи 6 ФЗ о принятии Крыма до 1 января 2016 г. на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя допускаются обращение национальной денежной единицы Украины — гривны и осуществление расчетов в наличной и безналичной формах в гривнах.

Частью 3 статьи 6 ФЗ о принятии Крыма установлено, что на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов осуществляются в обязательном порядке в рублях следующие виды платежей:

1) уплата налогов, таможенных и иных сборов, платежей в государственные внебюджетные фонды;

2) выплаты работникам бюджетных организаций;

3) социальные выплаты;

4) иные платежи, если одной из сторон является организация, зарегистрированная в другом субъекте Российской Федерации, за исключением платежей, осуществляемых при проведении банковских операций между кредитными организациями.

Частью 4 статьи 6 ФЗ о принятии Крыма установлено, что иные платежи, не предусмотренные частью 3 статьи 6 ФЗ о принятии Крыма, осуществляются как в рублях, так и в гривнах по выбору плательщика.

Кроме этого установлено, что с 1 января 2015 г. расчеты между юридическими лицами, а также расчеты с участием физических лиц, связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности, производятся наличными деньгами в соответствии с законодательством Российской Федерации.

29 Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ (ред. от 27.05.2014) «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собрание законодательства РФ, 24.03.2014. — № 12. — Ст. 1201.

До 1 января 2015 г. обмен гривен на рубли в кредитных организациях, осуществляющих свою деятельность на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, а также платежи, указанные в части 3 статьи 6 ФЗ о принятии Крыма, производятся по официальному курсу, установленному Банком России.

Украинская гривна является официальной валютой Украины, т.е. официальным платежным средством Украины.

Согласно ч. 1 ст. 75 Конституции Российской Федерации денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются.

Согласно ч. 1 ст. 140 Гражданского кодекса Российской Федерации рубль является законным платежным средством, обязательным к приему по нарицательной стоимости на всей территории Российской Федерации. Платежи на территории Российской Федерации осуществляются путем наличных и безналичных расчетов.

Федеральный конституционный закон от 27.05.2014 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» внес изменения в статью 6 ФЗ о принятии Крыма, которые вступили в силу с 01.06.2014 г.

Таким образом, в федеральное законодательство внесены поправки, ликвидировавшие противоречие между Конституцией Российской Федерации и статьей 6 Федерального конституционного закона от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

Помимо указанного выше федерального конституционного закона переходный период регулируется также специальными федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, а также иными нормативными актами.

Так, Федеральным законом от 02.04.2014 № 37-ФЗ «Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период»³⁰ более подробно регулируются вопросы, связанные с регулированием финансовой системы в переходный период.

Федеральный закон от 02.04.2014 № 39-ФЗ «О защите интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя»³¹ устанавливает дополнительные гарантии для физических лиц, имеющих вклады на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополь.

Федеральный закон от 02.04.2014 № 40-ФЗ «Об особенностях перечисления в 2014 г. прибыли, полученной Центральным банком Российской Федерации по итогам 2013 г.» предусматривает особый порядок перечисления в 2014 г. прибыли Центрального банка в федеральный бюджет с учетом дополнительных расходов, возникших в связи с интеграцией Республики

Крым и города федерального значения Севастополь в правовую систему Российской Федерации.

Кроме указанных законов приняты также следующие законы: 1) Федеральный закон от 05.05.2014 № 91-ФЗ «О применении положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»³²; 2) Федеральный конституционный закон от 27.05.2014 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя»³³; 3) другие федеральные законы³⁴.

Задача указанных законов преодолеть различные правовые казусы, возникшие в связи с действием переходного периода на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополь. Так, например, Федеральный конституционный закон от 27.05.2014 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя»³⁵ существенно сократил сроки (с 1 июня 2014 г. введен запрет на обращение украинской гривны в качестве законного платежного средства) одновременного обращения на территории Республики Крым и города федерального значения украинской гривны и российского рубля, а также существенно сократил сроки выборов в органы государственной власти Республики Крым и города федерального значения Севастополь — до сентября и декабря 2014 г., а также до декабря 2014 г. (ранее был сентябрь 2015 г.).

Некоторые федеральные законы на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополь действуют с временными оговорками³⁶, т.е. они начинают действовать в указанных новых субъектах Российской Федерации не с мо-

30 Федеральный закон от 02.04.2014 № 37-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период» // Собрание законодательства РФ, 07.04.2014. — № 14. — Ст. 1529.

31 Федеральный закон от 02.04.2014 № 39-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О защите интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя» // Собрание законодательства РФ, 07.04.2014. — № 14. — Ст. 1531.

32 Федеральный закон от 05.05.2014 № 91-ФЗ «О применении положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собрание законодательства РФ, 12.05.2014. — № 19. — Ст. 2296.

33 Федеральный конституционный закон от 27.05.2014 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собрание законодательства РФ, 02.06.2014. — № 22. — Ст. 2766.

34 Федеральный закон от 05.05.2014 № 84-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сфере образования в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 12.05.2014. — № 19. — Ст. 2289.

35 Федеральный конституционный закон от 27.05.2014 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собрание законодательства РФ, 02.06.2014. — № 22. — Ст. 2766.

36 Федеральный закон от 05.05.2014 № 111-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» и Федеральный закон «О консолидированной финансовой отчетности» // Собрание законодательства РФ, 12.05.2014. № 19. Ст. 2316.

мента их приема, а с момента³⁷ указанного в отдельных федеральных законах³⁸.

Кроме указанных трех федеральных законов в целях правового регулирования приняты специальные указы Президента Российской Федерации, разъяснения федеральных государственных органов:

1) Указ Президента РФ от 04.06.2014 № 387 «О некоторых вопросах поступления на службу в следственные органы и учреждения Следственного комитета Российской Федерации»;

2) Указ Президента РФ от 14.05.2014 № 334 «О некоторых вопросах поступления граждан Российской Федерации на федеральную государственную гражданскую службу в территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, создаваемые на территориях Республики Крым и г. Севастополя»³⁹;

3) Указ Президента РФ от 14.04.2014 № 233 «О некоторых вопросах кадрового обеспечения судов Российской Федерации, органов и учреждений Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, создаваемых на территориях Республики Крым и г. Севастополя»⁴⁰;

4) другие указы Президента РФ⁴¹.

37 Например, согласно ст. 7.1. Федерального закона от 22.05.2003 № 54-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» указанный закон начинает свое действие на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополь с 01 января 2016 года (т.е. прекращает свое действие через год после окончания «переходного периода»).

38 Федеральный закон от 22.05.2003 № 54-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт»// Собрание законодательства РФ, 26.05.2003. № 21. Ст. 1957.

39 Указ Президента РФ от 14.05.2014 № 334 «О некоторых вопросах поступления граждан Российской Федерации на федеральную государственную гражданскую службу в территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, создаваемые на территориях Республики Крым и г. Севастополя»// Собрание законодательства РФ. — 19.05.2014. — № 20. — Ст. 2499.

40 Указ Президента РФ от 14.04.2014 № 233 «О некоторых вопросах кадрового обеспечения судов Российской Федерации, органов и учреждений Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, создаваемых на территориях Республики Крым и г. Севастополя»// Собрание законодательства РФ. — 21.04.2014. — № 16. — Ст. 1878.

41 Указ Президента РФ от 21.03.2014 № 168; Об образовании Крымского федерального округа»// «Собрание законодательства РФ», 24.03.2014. — № 12. — Ст. 1265; Указ Президента РФ от 21.03.2014 № 168 «Об образовании Крымского федерального округа»// Собрание законодательства РФ, 24.03.2014. — № 12. — Ст. 1265; Указ Президента РФ от 17.03.2014 № 147 «О признании Республики Крым»// Собрание законодательства РФ, 24.03.2014. — № 12. — ст. 1259; Указ Президента РФ от 20.03.2014 № 164 «О признании действительными воинских званий, документов об образовании граждан Российской Федерации, являющихся военнослужащими органов военного управления и воинских формирований Республики Крым, и документов о прохождении ими военной службы»// Собрание законодательства РФ, 24.03.2014. — № 12. — Ст. 1264; Указ Президента РФ от 25.03.2014 № 175 «О некоторых вопросах поступления на службу в органы внутренних дел Российской Федерации граждан Российской Федерации, являющихся сотрудниками органов внутренних дел, органов и подразделений налоговой милиции, расположенных на территориях Республики Крым и г. Севастополя»// Собрание законодательства РФ, 31.03.2014. — № 13. — Ст. 1453; Указ Президента РФ от 28.03.2014 № 180 «О некоторых вопросах поступления на службу в федеральную противопожарную службу Государственной противопожарной службы граждан Российской Федерации, являющихся сотрудниками органов управления и подразделений гражданской защиты, расположенных на территориях

Указанным выше перечнем изданные в связи с принятием в состав Российской Федерации Республики Крым и города федерального значения Севастополь нормативные правовые акты не ограничиваются. Всего издано более 25 различных нормативных правовых актов, а также официальных разъяснений государственных органов.

Стадии принятия нового субъекта в состав Российской Федерации четко прописаны в соответствующем федеральном конституционном законе.

Проведя анализ нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих порядок принятия в состав Российской Федерации нового субъекта — иностранного государства или его части, мы пришли к следующим выводам:

— принятие нового субъекта — иностранного государства или его части в состав Российской Федерации — сложная многоступенчатая процедура, представляющая собой комплекс мероприятий, которые начинаются с момента обращения иностранного государства или его части к Российской Федерации о включении его в состав Российской Федерации на правах субъекта Российской Федерации. В процедуре принятия нового субъекта участвуют как Российская Федерация в лице уполномоченных органов, так и принимаемое в состав Российской Федерации иностранное государство или его часть. В частности, со стороны Российской Федерации в указанной процедуре принимают участие Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации (Государственная

Республики Крым и г. Севастополя»// Собрание законодательства РФ, 31.03.2014. — № 13. — Ст. 1456; Указ Президента РФ от 31.03.2014 № 188 «Об утверждении Положения о временном порядке представления ходатайств о помиловании, подаваемых осужденными, отбывающими наказание на территориях Республики Крым и г. Севастополя»// Собрание законодательства РФ, 07.04.2014. — № 14. — Ст. 1606; Указ Президента РФ от 31.03.2014 № 192 «О мерах государственной поддержки граждан, являющихся получателями пенсий на территориях Республики Крым и г. Севастополя»// Собрание законодательства РФ, 07.04.2014. — № 14. — Ст. 1609; Указ Президента РФ от 31.03.2014 № 193 «О повышении заработной платы работников бюджетной сферы и сотрудников государственных и муниципальных органов Республики Крым и г. Севастополя» // Собрание законодательства РФ, 07.04.2014. — № 14. — Ст. 1610; Указ Президента РФ от 04.04.2014 № 200 «О некоторых вопросах поступления на службу в органы и учреждения прокуратуры Российской Федерации граждан Российской Федерации, являющихся работниками органов прокуратуры, действующих на территориях Республики Крым и г. Севастополя» // Собрание законодательства РФ, 07.04.2014. — № 14. — Ст. 1614; Указ Президента РФ от 07.04.2014 № 212 «О некоторых вопросах поступления на службу в органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ граждан Российской Федерации, являющихся сотрудниками органов внутренних дел, органов и подразделений налоговой милиции, службы безопасности и таможенной службы, расположенных на территориях Республики Крым и г. Севастополя»// Собрание законодательства РФ, 14.04.2014. — № 15. — Ст. 1725; Указ Президента РФ от 31.03.2014 № 194 (ред. от 20.04.2014) «О мерах по обеспечению социальных гарантий отдельным категориям граждан, проходящих службу на территориях Республики Крым и г. Севастополя» // Собрание законодательства РФ, 07.04.2014. — № 14. — Ст. 1611; Указ Президента РФ от 30.04.2014 № 287 «О Территориальном управлении Управления делами Президента Российской Федерации в Республике Крым»// Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, № 18 (часть I). — Ст. 2133; Указ Президента РФ от 23.05.2014 № 361 «О мерах по обеспечению социальных гарантий отдельным категориям граждан Российской Федерации, назначенных (назначаемых) на должности федеральной государственной гражданской службы в территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, создаваемые на территориях Республики Крым и г. Севастополя»// Собрание законодательства РФ, 26.05.2014. — № 21. — Ст. 2686.

Дума и Совета Федерации), Конституционный Суд Российской Федерации, а со стороны принимаемого государства — соответствующие государственные органы. Особое внимание уделяется тому, что новый субъект принимается в состав Российской Федерации исключительно на добровольной основе;

— правоприменительная практика показывает, что на период действия переходного периода, который может быть установлен специальным конституционным законом на основании Федерального конституционного закона от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» у нового субъекта фактически может устанавливаться особый правовой статус. Применительно к Республике Крым и городу федерального значения Севастополь принят специальный конституционный закон — Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя». Данным конституционным законом (ст. 6) переходный период (временный особый статус) установлен до 01 января 2015 г. Во время переходного периода урегулируются вопросы интеграции новых субъектов Российской Федерации в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации;

— нами выявлено, что фактическое наделение города Севастополь статусом города федерального значения не вполне соответствует условиям, установленным ч. 3 ст. 4 Федерального конституционного закона от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Указанная норма не дает возможности новым субъектам приобретать статус города федерального значения. Вместе с тем хотим отметить, что включение Севастополя в состав Российской Федерации в качестве города федерального значения производилось на основании специального международного договора, подписанного между Российской Федерацией и городом Севастополем. Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Таким образом, т.к. статус города Севастополя как города федерального значения является легитимным, т.к. Конституцией Российской Федерации установлен примат международного договора над федеральными законами. В связи с этим рекомендуем в дальнейшем расширить перечень, указанный в ч. 3 и ч. 4 ст. 4 Федерального конституционного закона от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», с учетом ч. 1 ст. 5 Конституции Российской Федерации;

— на основании выше изложенного предлагаем внести изменения в федеральное законодательство в части установления обязательного одобрения 2/3 законодательных (представительных органов) субъектов Российской Федерации проектов международных договоров с иностранными государствами о принятии нового субъекта в состав Российской Федерации. Данное предложение вносится в целях участия субъектов Российской Федерации в процессе принятия новых субъектов — иностранных государства или их частей в состав Российской Федерации. В настоящий момент субъекты Российской Федерации участвуют в процедуре принятия нового субъекта исключительно через своих представителей в Федеральном Собрании Российской Федерации;

— обращение на территории Российской Федерации, а именно на территории Республики Крым и Города федерального значения Севастополь, иностранной валюты —

украинской гривны, являлось грубым нарушением конституционных норм. Официальное обращение на территории Российской Федерации украинской гривны продолжалось в период с 18.03.2014 г. по 01.06.2014 г., т.е. 2,5 месяца. Таким образом, констатируем, что федеральный конституционный закон содержал в себе положения, которые грубо нарушали норму, установленную ч. 1 ст. 75 Конституции Российской Федерации.

Пристатейный библиографический список

1. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства РФ, 14.04.2014. — № 15. — Ст. 169.
2. Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 24.12.2001. — № 52 (1 ч.). — Ст. 4916.
3. Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собрание законодательства РФ, 24.03.2014. — № 12. — Ст. 1201.
4. Федеральный конституционный закон от 27.05.2014 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собрание законодательства РФ, 02.06.2014. — № 22. — Ст. 2766.
5. Федеральный закон от 21.03.2014 № 36-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов».
6. Указ Президиума ВС СССР от 20 августа 1945 г. «О ратификации Устава Организации Объединенных Наций» // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. — Т. 2. — М.: Известия, 1938–1975.
7. Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. — Вып. XII. — М., 1956.
8. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Подписан в г. Хельсинки 01.08.1975) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. — Вып. XXXI. — М., 1977.
9. Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (подписан в г. Москве 18.03.2014) // Российская газета. — № 62, 19.03.2014.
10. Договор о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР» (подписан в г. Москве 04.12.1991) // Правопреемство государственной собственности бывшего Союза ССР. — Минск: Исполнительный Секретариат Содружества Независимых Государств, 1996;
11. Соглашение о дополнениях к Договору о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР (Москва, 13 марта 1992 г.) // Бюллетень международных договоров. — 1993. — № 4.
12. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О Федеральном конституционном законе «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее

- составе нового субъекта Российской Федерации» от 20.07.2001 г. № 241-СФ//Собрание законодательства РФ, 30.07.2001. — № 31. — Ст. 3183.
13. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О Федеральном конституционном законе «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» от 05.12.2001 г. № 366-СФ// Собрание законодательства РФ, 17.12.2001. — № 51. — Ст. 4847.
 14. Стенограмма семьдесят пятого заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 20 июля 2001 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://council.gov.ru/activity/meetings/?month=7&year=2001>;
 15. Стенограмма семьдесят восьмого заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 05 декабря 2001 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://council.gov.ru/activity/meetings/?month=12&year=2001>;
 16. Паспортные данные законопроекта № 97802110–2 «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=97802110-2>;
 17. Протокол заседания согласительной комиссии, созданной в связи с отклонением Советом Федерации Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» от 27.11.2001 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_3.nsf/ByID/AE A997FE79058D7D43256EF300462F87?OpenDocument;
 18. Сопоставительная таблица к Федеральному конституционному закону «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», одобренному Государственной Думой 28 июня 2001 г. и отклоненному Советом Федерации 20 июля 2001 г. (Приложение к Итоговому протоколу заседания согласительной комиссии палат Федерального Собрания
 19. от 27 ноября 2001 г.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_3.nsf/ByID/D0A14633EC253DDD43256EF300462F8F?OpenDocument.
 20. Богданова Н. А. Равноправие субъектов Российской Федерации: некоторые проблемы и решения // Правовой статус субъектов современной федерации: российский и зарубежный опыт. — Барнаул, 1997. Лексин И. В. К вопросу о статусе субъекта Российской Федерации: правовые аспекты//Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). — 2014. — № 1. — С. 3–24;
 21. Морозова А. С. Особенности конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации//Вопросы управления. 2012, № 1 (18).
 22. Шушканов П. А. О некоторых проблемах принятия в состав Российской Федерации иностранного государства или его части//Право и политика. — 2007. — № 8.
 23. Абдулатипов Р. Г. Федералогия. — Спб.: Питер, 2004. — С. 145;
 24. Авакьян С. А. Размышления конституционалиста: Избранные статьи. — М., 2010.
 25. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. —
 26. М.: Норма, 2005.
 27. Дробышева Е. В. Конституционно-правовое регулирование изменения состава субъектов Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Дробышева Елена Валерьевна; [Место защиты: Юж. — Ур. гос. ун-т]. — Челябинск, 2009. — 206 с.: ил. РГБ ОД, 61 10–12/242;
 28. Лебедев А. Н. Статус субъекта Российской Федерации (основы концепции, конституционная модель, практика). — М., 1999.
 29. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития. Изд. стереотип. — М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2014.
 30. Лексин И. В. Государственное устройство федераций в составе Европейского союза: учебное пособие. — М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2014. — 272 с.;
 31. Лексин И. В. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы. — М.: ЛЕНАНД, 2014.
 32. Лексин И. В. Территориальное устройство современного государства: современного государства: конституционно-правовые проблемы. — М.: ЛЕНАНД, 2013. — 342 с.;
 33. Лексин И. В. Основы теории права: учебное пособие/И. В. Лексин. — М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2013.
 34. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л. В. Андриченко, С. А. Боголюбов, Н. С. Бондарь и др. /Под ред. В. Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. — М.: Норма, Инфра-М, 2011.
 35. Лебедев А. Н. Конституционный статус субъекта Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1998.
 36. Нагаева С. В. Конституционно-правовые проблемы изменения состава субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02: Екатеринбург, 2003 218 с. РГБ ОД, 61:04–12/430.
 37. Суборов М. А. Конституционно-правовые основы образования новых субъектов Российской Федерации: диссертация... кандидата юридических наук: 12.00.02 Москва, 2007 178 с. РГБ ОД, 61:07–12/1170;
 38. Теребилина Т. А. Конституционные основы правового регулирования территории Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02: Москва, 2002 192 с. РГБ ОД, 61:02–12/1195–2;
 39. Черепанов В. А. Теория российского федерализма. Учебное
 40. пособие. — М.: МЗ-ПРЕСС, 2005.
 41. Шушканов П. А. Проблемы законодательного регулирования изменения субъектного состава Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Шушканов Павел Александрович; [Место защиты: Рос. ун-т дружбы народов]. — Москва, 2009. — 162 с.: ил. РГБ ОД, 61 09–12/518.

Теплякова О. А.

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА КВАЛИФИЦИРОВАННУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ

Рассмотрены правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации о сущности и содержании конституционного права на квалифицированную юридическую помощь, а также о пределах законодательного регулирования и ограничения данного права.

Ключевые слова: правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, квалифицированная юридическая помощь.

Terlyakova O. A.

DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION ON THE ISSUE OF CONSTITUTIONAL RIGHT TO QUALIFIED LEGAL ASSISTANCE

The article considers decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation on the nature and content of the constitutional right to qualified legal assistance, the limits of legal regulation and the limits to this right.

Keywords: decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, qualified legal assistance.



Теплякова О. А.

Право на получение квалифицированной юридической помощи, включая право на получение этой помощи бесплатно, неоднократно становилось предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации как по жалобам граждан, так и по запросам судов общей юрисдикции первой инстанции. Исследовав более двадцати постановлений и определений Конституционного Суда, принятых в период с 1996 по 2012 г., мы можем констатировать, что правовые позиции, сформулированные в указанных нормативных актах, касались следующих аспектов права на квалифицированную юридическую помощь:

– сущность права на бесплатную юридическую помощь и взаимосвязь данного права с другими конституционными правами и конституционными принципами;

– субъекты, обладающие правом на квалифицированную юридическую помощь, в том числе бесплатную юридическую помощь; момент возникновения права на юридическую помощь;

– требования к качеству квалифицированной юридической помощи, субъекты, обладающие правом предоставлять квалифицированную юридическую помощь, в том числе бесплатную, право на выбор защитника;

– право на общение с адвокатом, право на конфиденциальное общение с адвокатом.

Рассмотрим указанные правовые позиции.

1. Сущность права на бесплатную юридическую помощь и его взаимосвязь с другими конституционными правами

О публично-правовой природе юридической помощи вообще и бесплатной юридической помощи в частности достаточно однозначно высказался Конституционный Суд в Постановлении от 23 января 2007 г. № 1-П: «Общественные отношения по поводу оказания юридической помощи находятся во взаимосвязи с реализацией соответствующими субъектами конституционной обязанности государства по обеспечению надлежащих гарантий доступа каждого к правовым услугам и возможности привлечения каждым лицом, заинтересованным в совершении юридически значимых действий, квалифицированных специалистов в области права, именно поэтому они воплощают в себе публичный интерес, а оказание юридических услуг имеет публично-правовое значение»¹.

Из указанной правовой позиции следует, что Конституционный Суд придает публично-правовое значение любым «юридическим услугам». Однако, как отмечает судья Конституционного Суда А. Л. Кононов, «ни в одном из своих решений до этого Конституционный суд Российской Федерации не утверждал, что вся адвокатская деятельность и тем более всякое оказание юридических услуг имеют публично-правовое значение». А. Л. Кононов полагает, что произвольное определение предмета дела позволило «гиперболизировать публичные элементы адвокатской помощи»².

Возникает необходимость разобраться, выразил ли Конституционный Суд указанную правовую позицию последовательно, опираясь на предыдущие свои решения, или, действительно, в таком ключе она звучит впервые.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 1998 г. № 7-П³ по жалобе на чрезмерность вноса для адвокатов в Пенсионный фонд Российской Федерации содержится следующая правовая позиция: «На

положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Агентство корпоративной безопасности» и гражданина В. В. Макеева // Вестник Конституционного суда Российской Федерации. — 2007. — № 1.

2 Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Л. Кононова по делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.01.2007 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Агентство корпоративной безопасности» и гражданина В. В. Макеева // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 2007. — № 1.

3 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.02.1998 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1 и 5 Федерального закона от 05.02.1997 г. «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в Фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год» в связи с жалобами ряда граждан и запросами судов» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 10. — Ст. 1242.

1 Пункт 2.1. Постановления Конституционного Суда РФ от 23.01.2007 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности

адвокатуру возложена публичная обязанность, вытекающая из статьи 48 Конституции Российской Федерации, оказывать в установленных законом случаях бесплатную юридическую помощь и осуществлять защиту граждан в ходе уголовного судопроизводства по назначению органов следствия и суда. <...> Что касается занимающихся частной практикой нотариусов, то они, так же как и адвокаты, и государственные нотариусы, выполняют возложенные на них государством публичные функции, включая большой объем бесплатных нотариальных действий»⁴.

Отметим, что в данном постановлении (1998 г.) речь идет о «возложенных публичных функциях» в отношении адвокатов — функции по оказанию бесплатной юридической помощи; в отношении нотариусов — функции по осуществлению бесплатных нотариальных действий. В настоящем постановлении признается публичной не всякая деятельность адвоката или нотариуса, а лишь деятельность по осуществлению возложенных государством публично значимых функций.

Однако буквально в следующем, 1999 году, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал значительно более широкую правовую позицию по данному вопросу. Постановлением Конституционного Суда от 23 декабря 1999 г. № 18-П определено следующее: «Деятельность занимающихся частной практикой нотариусов, которые на профессиональной основе обеспечивают защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц, является особой юридической деятельностью; она осуществляется от имени государства, что гарантирует доказательственную силу и публичное признание нотариально оформленных документов и предопределяет специальный публично-правовой статус нотариусов.

Деятельность, имеющую публично-правовой характер, осуществляют также адвокаты, на которых возложена публичная обязанность обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина (в том числе по назначению судов), гарантируя тем самым право каждого на получение квалифицированной юридической помощи, что вытекает из ст. 45 (ч. 1) и 48 Конституции Российской Федерации.

Публично-правовые задачи обязывают адвокатов и занимающихся частной практикой нотариусов в установленных законом случаях обеспечивать льготное или бесплатное юридическое обслуживание социально незащищенных граждан. Выполнение этих публично значимых для общества и государства задач обуславливает необходимость предоставления соответствующих гарантий со стороны государства»⁵.

4 Абзацы 5, 6 п. 3 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24.02.1998 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1 и 5 Федерального закона от 05.02.1997 г. «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в Фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год» в связи с жалобами ряда граждан и запросами судов».

5 Абзацы 1–3 п. 4 Постановления Конституционного Суда РФ от 23.12.1999 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 2, 4 и 6 Федерального закона от 04.01.1999 г. «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год» и статьи 1 Федерального закона от 30.03.1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год» в связи с жалобами граждан, общественных организаций инвали-

В данной правовой позиции публично-правовой характер придается в целом деятельности адвокатов и нотариусов, как субъектам с особым статусом, и именно в силу этого особого публично-правового статуса на адвокатов и нотариусов возложена обязанность по бесплатной юридической помощи. Защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение права каждого на получение квалифицированной юридической помощи являются публичной функцией государства, поскольку адвокаты участвуют в осуществлении этих значимых для государства и общества задач, их деятельности, как и деятельности нотариусов, придается публично-правовое значение. Бесплатная юридическая помощь — это часть публично значимой деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина.

В Определении Конституционного Суда РФ от 1 июля 2010 г. № 782-О-О Конституционный Суд повторяет указанную правовую позицию: «Адвокаты, на которых законом возложена публичная обязанность обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина (в том числе по назначению судов), осуществляют деятельность, имеющую публично-правовой характер, реализуя тем самым гарантии права каждого на получение квалифицированной юридической помощи, как это вытекает из статей 45 (часть 1) и 48 (часть 1) Конституции Российской Федерации; такая деятельность не является предпринимательской и не преследует цель извлечения прибыли»⁶.

В некоторых случаях Конституционный Суд указывает на «публичную обязанность адвокатов обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда»⁷. Именно эта деятельность указывается как «имеющая публично-правовой характер», нацеленная на реализацию «гарантии права каждого на получение квалифицированной юридической помощи, как это вытекает из статей 45 (часть 1) и 48 (часть 1) Конституции Российской Федерации»⁸.

дов и запросами судов» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 3. — Ст. 353.

6 Определение Конституционного Суда РФ от 01.07.2010 г. № 782-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лазарева Николая Сергеевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 29 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»» // Вестник Федеральной палаты адвокатов. — 2010. — № 3.

7 Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2011 г. № 1278-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Тимушева Артема Андреевича на нарушение его конституционных прав пунктом 8 статьи 25 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», пунктом 1 Постановления Правительства Российской Федерации «О размере оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда», пунктом 1 Постановления Правительства Российской Федерации «Об индексации размера оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда, и размера выплат при оказании адвокатами юридической помощи военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, по вопросам, связанным с прохождением военной службы, а также по иным основаниям, установленным федеральными законами», а также пунктами 2 и 3 Порядка расчета оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда, в зависимости от сложности уголовного дела»; Определение Конституционного Суда РФ от 01.06.2010 г. № 782-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лазарева Николая Сергеевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 29 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»».

8 Там же.

Отметим, что в отношении публичных услуг, согласно решениям Конституционного Суда, могут быть различные подходы: публичные функции либо «возлагаются на организации»⁹, либо в целом «представители той или иной профессии наделяются публично-правовыми функциями»¹⁰.

Исходя из вышеизложенного, мы можем констатировать, что правовая позиция о признании деятельности адвокатов публично-правовой является достаточно последовательной и прослеживается в различных решениях Конституционного Суда Российской Федерации¹¹. Анализ решений Конституционного Суда показал, что обеспечению права человека и гражданина на защиту придается особое значение, поэтому весьма вероятно, что Конституционный Суд придает публично-правовое значение не только деятельности адвокатов или нотариусов, но и деятельности «квалифицированных специалистов в области права»¹².

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 января 2007 г. № 1-П явилось довольно значимым в плане определения сущности конституционного права на квалифицированную юридическую помощь. В указанном постановлении сформулирована правовая позиция о том, что «праву каждого на получение квалифицированной юридической помощи корреспондирует обязанность государства обеспечить надлежащие условия, в том числе нормативно-правового характера, с тем, чтобы каждый в случае необходимости имел возможность обратиться за юридической помощью для защиты и отстаивания своих прав и законных интересов»¹³.

Таким образом, обеспечение конституционного права на квалифицированную юридическую помощь выступает как обязанность государства, а также как значимая публично-правовая функция государства и соответствующих субъектов, на которые она возложена в силу статуса этих субъектов.

Необходимо отметить, что существует широкий смысл понятия «публичная услуга (функция)» — в правовых позициях Конституционного Суда, и узкий смысл понятия «государственная, муниципальная услуга» — в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹⁴. В настоящее время квалифицированная юридическая помощь и бесплатная юри-

дическая помощь рассматриваются в большей степени в широком смысле — как значимая публичная функция государства. Статус юридической помощи в системе государственных услуг находится на стадии формирования.

Отмечая значимость конституционного права на квалифицированную юридическую помощь, Конституционный Суд Российской Федерации указывает на непосредственную взаимосвязь данного права с иными конституционными правами:

– во-первых, конституционное право на квалифицированную юридическую помощь рассматривается Конституционным Судом Российской Федерации во взаимосвязи с конституционными принципами правового статуса человека и гражданина: неотчуждаемости основных прав и свобод человека и их принадлежности каждому от рождения¹⁵, равенства прав и свобод человека и гражданина¹⁶;

– во-вторых, Конституционный Суд рассматривает данное право во взаимосвязи с конституционными принципами правосудия: принцип независимости судов и подчинения их только Конституции Российской Федерации¹⁷; принцип разбирательства дела судом на основе состязательности и равноправия сторон¹⁸;

– в-третьих, право на квалифицированную юридическую помощь рассматривается в связи с правом на защиту: право каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45), право на судебную защиту (ч. 1 ст. 46), на доступ к правосудию (ст. 52 Конституции Российской Федерации)¹⁹.

15 Постановление Конституционного Суда РФ от 27.02.2009 № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 37, 52, 135, 222, 284, 286 и 379.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и части четвертой статьи 28 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» в связи с жалобами граждан Ю. К. Гудковой, П. В. Штукатурова и М. А. Яшиной» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2009. — № 11. — Ст. 1367.

16 Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2004 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 31. — Ст. 3282.

17 Постановление Конституционного Суда РФ от 23.01.2007 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Агентство корпоративной безопасности» и гражданина В. В. Макеева».

18 См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 09.07.2012 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации — Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2012. — № 29. — Ст. 4169; Постановление Конституционного Суда РФ от 23.01.2007 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Агентство корпоративной безопасности» и гражданина В. В. Макеева» и др.

19 См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 09.07.2012 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации — Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2012. — № 29. — Ст. 4169; Постановление Консти-

9 Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2012. — № 31. — Ст. 4470.

10 Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А. Г. Меженцева» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 3. — Ст. 335.

11 Постановление Конституционного Суда РФ от 23.01.2007 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Агентство корпоративной безопасности» и гражданина В. В. Макеева».

12 Там же.

13 Постановление Конституционного Суда РФ от 23.01.2007 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Агентство корпоративной безопасности» и гражданина В. В. Макеева».

14 Федеральный закон от 02.08.2010 г. № 31 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2010. — № 31. — Ст. 4179.

Рассмотренные выше нормы Конституции Российской Федерации представляют собой, на наш взгляд, основу для права на квалифицированную юридическую помощь, поскольку данное право выступает одной из гарантий права на доступ к правосудию или принципа равенства прав человека и гражданина.

Кроме того, необходимо отметить, что право на квалифицированную юридическую помощь имеет также «подсистему», т.е. комплекс конституционных прав человека и гражданина, которые содержательно входят в данное право. В этой связи отметим следующие правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: «Право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения» выступает «как одно из проявлений более общего права, гарантированного каждому статьей 48 (часть 1) Конституции Российской Федерации, — права на получение квалифицированной юридической помощи»²⁰. «Институт судебного представительства наряду с другими правовыми средствами служит реализации права на судебную защиту. Институт судебного представительства обеспечивает заинтересованному лицу получение квалифицированной юридической помощи, а в случае невозможности непосредственного (личного) участия в судопроизводстве — и доступ к правосудию»²¹.

Таким образом, в подсистему права на квалифицированную юридическую помощь входит право на защитника (адвоката), включающее право на выбор защитника, общение с защитником и право на бесплатную юридическую помощь.

Право на квалифицированную юридическую помощь было рассмотрено Конституционным Судом Российской Федерации во взаимосвязи с такими правами, как, например, право на тайну переписки²², свобода договора²³, право на свободу и личную неприкосновенность²⁴. Указанные права содержательно не свя-

заны с правом на квалифицированную юридическую помощь, однако, исходя из необходимости обеспечения баланса конституционных ценностей, возникла необходимость рассмотрения указанных прав.

Таким образом, право на квалифицированную юридическую помощь в решениях Конституционного Суда Российской Федерации рассматривается во взаимосвязи с конституционными принципами правового статуса человека и гражданина, конституционными принципами правосудия, правом человека и гражданина на защиту. Право на квалифицированную юридическую помощь включает в свое содержание право на бесплатную юридическую помощь, право на защитника, на выбор защитника и на общение с защитником. Конституционное право-гарантия на квалифицированную юридическую помощь выступает важной публичной функцией и обязанностью государства.

Указанные существенные характеристики конституционного права на квалифицированную юридическую помощь явились предметом рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации.

2. Субъекты, обладающие правом на квалифицированную юридическую помощь и бесплатную юридическую помощь; момент возникновения права на юридическую помощь

Согласно п. 1 ст. 48 Конституции Российской Федерации право на получение квалифицированной юридической помощи гарантируется каждому. Тем не менее предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации явился вопрос о моменте возникновения права на защитника и о статусе субъекта, обладающего правом на квалифицированную юридическую помощь.

Так, гражданин В. И. Маслов подал жалобу в Конституционный Суд о том, что ему было отказано в праве на защитника на том основании, что после задержания ему не объявлен протокол о задержании и В. И. Маслов не обладает статусом задержанного, а также ему не предъявлено обвинение и он не обладает статусом подозреваемого²⁵.

Конституционный Суд сформулировал следующую правовую позицию о том, что «понятия «задержанный», «обвиняемый», «предъявление обвинения» должны толковаться в их конституционно-правовом, а не в придаваемом им Уголовно-процессуальным кодексом РСФСР более узком смысле», в целях реализации конституционного права на квалифицированную юридическую помощь «необходимо учитывать не только формальное процессуальное, но и фактическое положение лица, в отношении которого осуществляется публичное уголовное преследование»²⁶.

Исходя из этого, возможность обратиться за помощью к адвокату (защитнику) «должна быть безотлагательно предоставлена»²⁷.

В разрешении этого вопроса Конституционный Суд апеллирует к решениям Европейского суда по защите прав человека: «Европейский суд по правам человека сформулировал ряд положений, согласно которым отказ задержанному в доступе к адвокату в течение первых часов допросов полицией в ситуа-

туционного Суда РФ от 23.01.2007 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Агентство корпоративной безопасности» и гражданина В. В. Макеева» и др.

20 Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2010 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положений статей 20 и 21 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в связи с жалобами граждан Д. Р. Барановского, Ю. Н. Волохонского и И. В. Плотникова» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2010. — № 50. — Ст. 6808.

21 Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2004 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан».

22 Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2010 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положений статей 20 и 21 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в связи с жалобами граждан Д. Р. Барановского, Ю. Н. Волохонского и И. В. Плотникова».

23 Постановление Конституционного Суда РФ от 23.01.2007 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Агентство корпоративной безопасности» и гражданина В. В. Макеева».

24 Постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. И. Маслова» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 27. — Ст. 2882.

25 Постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. И. Маслова» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 27. — Ст. 2882.

26 Постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. И. Маслова» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 27. — Ст. 2882.

27 Там же.

ции, когда праву на защиту мог быть нанесен невосполнимый ущерб, является — каким бы ни было основание такого отказа — несовместимым с правами обвиняемого, предусмотренными п. 3 (с) ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (решение от 8 февраля 1996 г. по делу Murray, 1996–1, para 66). При этом под обвинением в смысле ст. 6 Конвенции Европейский суд по правам человека понимает не только официальное уведомление об обвинении, но и иные меры, связанные с подозрением в совершении преступления (выделение наше. — О. Т.), которые влекут серьезные последствия или существенным образом сказываются на положении подозреваемого (решение от 27 февраля 1980 г. по делу Deweer, Series A, no. 35, para 44, 46; решение от 15 июля 1982 года по делу Eckle, Series A, no. 51, para 73; решение от 10 декабря 1982 г. по делу Foti, Series A, no. 56, para 52), т.е. считает необходимым исходить из содержательного, а не формального понимания обвинения»²⁸.

Квалифицированная юридическая помощь «должна быть предоставлена каждому лицу, в том числе в рамках уголовного преследования в любых его формах. Иное истолкование было бы умалением конституционного права каждого на получение квалифицированной юридической помощи, которое не может быть ограничено ни при каких обстоятельствах и противоречило бы статьям 55 (часть 3) и 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации»²⁹.

Указанная правовая позиция содержится также в Определении Конституционного Суда от 5 февраля 2009 г. № 289-О-П: «Статья 48 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому право на получение квалифицированной юридической помощи, которая в случаях, предусмотренных законом, оказывается бесплатно (часть 1), а каждому задержанному, заключенному под стражу, обвиняемому в совершении преступления — право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения (часть 2). Данные права, по смыслу статьи 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации, не подлежат ограничению ни при каких условиях»³⁰.

Таким образом, право на адвоката (защитника) возникает с момента фактического задержания и с момента фактического осуществления в отношении лица мер, связанных с подозрением в совершении преступления. Субъектом права на квалифицированную юридическую помощь в рамках уголовного процесса обладает любое лицо, в отношении которого осуществляются меры уголовного преследования «в любых его формах».

Конституционный Суд разъяснил следующее: ст. 48 Конституции Российской Федерации закрепляет право каждого на получение квалифицированной юридической помощи, в том числе право пользоваться помощью адвоката (защитника) по уголовным делам. Статус лица, подвергнутого уголовному преследованию, был предметом непосредственного рассмотрения Конституционного Суда, тогда как статус участников гражданского процесса, административного процесса, участников гражданского оборота не был рассмотрен Конституционным Судом в связи с правом на квалифицированную юридическую помощь, однако это не умаляет прав указанных субъектов в данной сфере. Правом на квалифицированную юридическую помощь согласно Конституции обладает каждый.

28 Постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. И. Маслова».

29 Там же.

30 Определение Конституционного Суда РФ от 05.02.2009 г. № 289-О-П «По жалобе Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации на нарушение конституционных прав и свобод статьей 131 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2009. — № 5.

3. Требования к качеству квалифицированной юридической помощи, субъекты оказания квалифицированной юридической помощи, пределы права на выбор защитника

По вопросу допуска защитника к предоставлению юридической помощи Конституционный Суд формулирует различные правовые позиции в отношении уголовных и гражданских правоотношений.

Так, в отношении уголовного процесса в Постановлении от 27 июня 2000 г. № 11-П Конституционный Суд указал, что «по своему содержанию право на самостоятельный выбор адвоката (защитника) не означает право выбирать в качестве защитника любое лицо по усмотрению подозреваемого или обвиняемого и не предполагает возможность участия в уголовном процессе любого лица в качестве защитника»³¹. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2012 г. № 17-П также рассмотрен вопрос о круге субъектов, допущенных к представительству в судах, и сформулирована правовая позиция о том, что «право каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, не означает возможность допуска любого гражданина к участию в судопроизводстве в качестве представителя, — соответствующие основания применительно к отдельным видам судопроизводства устанавливаются федеральными конституционными законами и федеральными законами»³².

Указанное ограничение Конституционный Суд обосновывает тем, что необходимо обеспечить качество квалифицированной юридической помощи, а также принцип состязательности и равноправия сторон в судебном процессе: «Участие в качестве защитника в ходе предварительного расследования дела любого лица по выбору подозреваемого или обвиняемого может привести к тому, что защитником окажется лицо, не обладающее необходимыми профессиональными навыками, что несовместимо с задачами правосудия и обязанностью государства гарантировать каждому квалифицированную юридическую помощь». Критерии квалифицированной юридической помощи в уголовном судопроизводстве устанавливаются законодательством, «исходя из необходимости обеспечения принципа состязательности и равноправия сторон»³³.

Таким образом, Конституционный Суд оперирует к Уголовно-процессуальному кодексу, в котором в настоящее время установлено, что «в качестве защитников допускаются адвокаты. По определению или постановлению суда в качестве защитника могут быть допущены наряду с адвокатом один из близких родственников обвиняемого или иное лицо, о допуске которого ходатайствует обвиняемый. При производстве у мирового судьи указанное лицо допускается и вместо адвоката»³⁴.

31 Постановление Конституционного Суда РФ от 28.01.1997 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 47 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Б. В. Антипова, Р. Л. Гитиса и С. В. Абрамова» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 7. — Ст. 871.

32 Постановление Конституционного Суда РФ от 09.06.2012 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации — Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2012. — № 29. — 4169.

33 Постановление Конституционного Суда РФ от 28.01.1997 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 47 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Б. В. Антипова, Р. Л. Гитиса и С. В. Абрамова».

34 Статья 49 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 52. — Ст. 4921.

«Монопольное право» адвокатов оказывать юридическую помощь в уголовном судопроизводстве стало предметом Особого мнения судьи Конституционного Суда Российской Федерации Э. М. Аметистова, который указывает на то, что «допуск на стадии предварительного следствия только представителей коллегии адвокатов существенно ущемляет права граждан»³⁵, на что обратили внимание участники Конституционного Соповещения в рамках обсуждения ст. 48 действовавшего в то время УПК РСФСР³⁶. «Главное, — говорил один из представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации на Совещании, — то, чтобы у человека при осуществлении его права на защиту был выбор независимого защитника по его убеждению. Не всегда существующие адвокатские структуры независимы от органов власти, и поэтому предоставление альтернативы для человека: обратиться в коллегии ли адвокатов, в «Союз юристов» или к частному юристу, защитнику, это реализация в полной мере его права на осуществление защиты»³⁷.

Отметим, что действующая редакция ст. 49 Уголовно-процессуального кодекса представляется нам достаточно демократичной, поскольку субъектами, допущенными к защите в уголовном процессе, являются следующие: 1) по общему правилу: адвокат, а также по ходатайству обвиняемого один из близких родственников обвиняемого (наряду с адвокатом), иное лицо, о допуске которого ходатайствует обвиняемый (наряду с адвокатом); 2) если производство осуществляется в мировом суде: адвокат либо один из близких родственников обвиняемого (вместо адвоката), либо иное лицо, о допуске которого ходатайствует обвиняемый (вместо адвоката).

Рассматриваемая ст. 49 Уголовно-процессуального кодекса была предметом жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации гражданина Власова Валерия Александровича, поскольку данная статья, по мнению заявителя, ограничивает право обвиняемого на выбор защитника. Конституционный Суд определил, что положения Уголовно-процессуального кодекса о допуске иных лиц к участию в уголовном деле в качестве защитников, помимо адвокатов, «лишь наряду с адвокатом» не нарушают права заявителя³⁸.

Мы полагаем, что таким образом достигается баланс таких конституционных ценностей, как право каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (п. 2 ст. 45 Конституции Российской Федерации), и право каждого на получение квалифицированной юридической помощи (п. 1 ст. 48 Конституции Российской Федерации).

В Постановлении от 27 марта 1996 г. № 8-П Конституционным Судом был разрешен вопрос о допуске к рассмотрению дела лица, не имеющего доступ к государственной тайне. Предметом жалобы явилось то, что Военный суд Московского

военного округа отказался допустить к участию в деле в качестве защитника обвиняемого адвоката Д. Д. Штейнберга. Основанием для такого отказа послужило отсутствие у последнего специального допуска по установленной форме к государственной тайне.

Постановление Конституционного Суда от 27 марта 1996 г. № 8-П содержит следующую правовую позицию: «Из статьи 48 Конституции Российской Федерации следуют право каждого на получение квалифицированной юридической помощи и право пользоваться помощью адвоката (защитника) на всех стадиях уголовного судопроизводства. В соответствии со статьей 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, являющегося составной частью правовой системы Российской Федерации, каждый при рассмотрении предъявленного ему обвинения вправе сноситься с выбранным им самим защитником и защищать себя через его посредство.

Поэтому отказ обвиняемому (подозреваемому) в приглашении выбранного им адвоката по мотивам отсутствия у последнего допуска к государственной тайне, а также предложение обвиняемому (подозреваемому) выбрать защитника из определенного круга адвокатов, имеющих такой допуск, обусловленные распространением положений статьи 21 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» на сферу уголовного судопроизводства, неправомерно ограничивают конституционное право гражданина на получение квалифицированной юридической помощи и право на самостоятельный выбор защитника (статья 48 Конституции Российской Федерации, статья 14 Международного пакта о гражданских и политических правах). Указанные конституционные права в силу статьи 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах.

Зависимость выбора обвиняемым адвоката от наличия у последнего допуска к государственной тайне противоречит также принципу состязательности и равноправия сторон в судопроизводстве, закрепленному в статье 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации»³⁹.

Таким образом, в уголовном процессе единственным критерием ограничения допуска защитника к участию в процессе является необходимость обеспечить предоставление квалифицированной юридической помощи, при этом прерогативой государства остается установление критериев квалифицированной юридической помощи.

Предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации было также право на выбор защитника в арбитражном процессе, в частности право юридических лиц⁴⁰.

Часть 5 ст. 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации⁴¹ ограничивала право организаций на выбор защитника в арбитражном процессе только адвокатами и штатными юристами этой организации, исключала возможность привлечь в качестве защитника любое лицо по выбору организации. Указанных ограничений в отношении граждан

35 Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Э. М. Аметистова: Постановление Конституционного Суда РФ от 28.01.1997 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 47 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Б. В. Антипова, Р. Л. Гитиса и С. В. Абрамова».

36 Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 27.10.1960 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. — 1960. — № 40. — Ст. 592.

37 Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля — 10 ноября 1993 г.: Т. 4. — 9 июня 1993 г. — М.: Юрид. лит., 1995. — С. 115.

38 Определение Конституционного Суда РФ от 14.10.2004 г. № 325-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Власова Валерия Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 4, 49, 52, 53 и 355 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и пунктом 3 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 05.03.2004 г. «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

39 Постановление Конституционного Суда РФ от 27.03.1996 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона Российской Федерации от 21.07.1993 г. «О государственной тайне» в связи с жалобами граждан В. М. Гурджиянца, В. Н. Синцова, В. Н. Бутрова и А. К. Никитина» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 15. — Ст. 1768.

40 Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2004 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 31. — Ст. 3282.

41 Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 31. — Ст. 3282.

установлено не было. Конституционный Суд установил, что указанные ограничения обусловлены не необходимостью определить «критерии квалифицированной юридической помощи», а только лишь «организационно-правовой формой представляемого», поэтому не могут считаться обоснованными.

В результате была сформулирована правовая позиция о том, что законодатель «должен обеспечивать баланс публичных интересов и прав и законных интересов лица при выборе представителя для судебной защиты, не допуская несоразмерного ограничения как права на судебную защиту, так и права на получение квалифицированной юридической помощи. Данное требование является обязательным для законодателя и при определении условий и критериев допуска представителей организаций для участия от ее имени в арбитражном процессе. <...> Отступление от принципа диспозитивности при выборе представителя в арбитражном процессе возможно, лишь если ограничения, установленные федеральным законодателем, продиктованы конституционно значимыми целями (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации)»⁴².

Таким образом, в арбитражном процессе критерий ограничения доступа защитника к судопроизводству, как и в уголовном процессе, может быть продиктован только критерием качества юридической помощи. Поскольку для арбитражного процесса законодатель не устанавливает специальные критерии качества юридической помощи, то ограничения в выборе защитника необходимо считать несоразмерными.

Исходя из указанной правовой позиции и на основе принципа диспозитивности, было решено дело относительно допуска иностранных граждан к предоставлению юридических услуг в качестве патентных поверенных. В Постановлении от 9 июля 2012 г. № 17-П Конституционный Суд постановил, что допуск иностранных граждан к деятельности патентных поверенных «не только не может рассматриваться как нарушение статей 55 (часть 3) и 62 (часть 3) Конституции Российской Федерации, но, напротив, создает предпосылки к облегчению доступа граждан Российской Федерации к юридической помощи по вопросам приобретения, реализации и охраны прав на результаты интеллектуальной деятельности и распоряжения ими по праву иностранных государств и международному частному праву, <...> т.е. предоставляет им дополнительные гарантии реализации закрепленного в статье 48 (часть 1) Конституции Российской Федерации права на получение квалифицированной юридической помощи»⁴³.

Таким образом, гарантируя право на получение именно квалифицированной юридической помощи, государство должно:

- «во-первых, обеспечить условия, способствующие подготовке квалифицированных юристов для оказания гражданам различных видов юридической помощи, в том числе в уголовном судопроизводстве;

- во-вторых, установить с этой целью определенные профессиональные и иные квалификационные требования и критерии»⁴⁴;

42 Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2004 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан».

43 Постановление Конституционного Суда РФ от 09.07.2012 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации — Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2012. — № 29. — Ст. 4169.

44 Постановление Конституционного Суда РФ от 28.01.1997 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 47 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Б. В. Антипова, Р. Л. Гитиса и С. В. Абрамова».

- в-третьих, законодательно определить «соответствующие условия допуска тех или иных лиц к профессиональной юридической деятельности с учетом ее публичной значимости»⁴⁵;

- в-четвертых, не допускать необоснованного и несоразмерного ограничения допуска лиц к участию в судопроизводстве и в предоставлении юридической помощи»⁴⁶.

4. Право на общение с адвокатом.

Пределы права на тайну общения с адвокатом

Право на общение с защитником закреплено в Международном пакте о гражданских и политических правах. «Каждый имеет право при рассмотрении любого предъявляемого ему уголовного обвинения как минимум на следующие гарантии на основе полного равенства: иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты и сноситься с выбранным им самим защитником»⁴⁷.

Право на общение с защитником было рассмотрено Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 25 октября 2001 г. № 14-П в связи с жалобами граждан А. П. Голомидова, В. Г. Кислицина и И. В. Москвичева⁴⁸ и в Постановлении от 26 декабря 2003 г. № 20-П в связи жалобой Шенгелая Зазы Ревазовича⁴⁹.

В первом случае предметом жалобы была процедура допуска адвоката к подозреваемому и обвиняемому, во втором — к осужденному, находящемуся в помещении камерного типа или в штрафном изоляторе.

Как следует из жалобы гражданина А. П. Голомидова, его адвокат допускался в следственный изолятор города Нижний Новгород на свидания со своим подзащитным лишь после получения у следователя специального разрешения на каждое свидание, причем получение таких разрешений, по утверждению заявителя, осложнялось тем, что следователь значительную часть времени находился по служебным делам в городе Йошкар-Ола.

В жалобах граждан В. Г. Кислицина и И. В. Москвичева указывается, что в течение 17 дней они не могли встретиться со своим адвокатом, поскольку у него не было разрешения Верховного Суда Российской Федерации (который должен был рассмотреть их уголовное дело в кассационном порядке) на свидание, а без такого разрешения адвокат в следственный изолятор не допускался.

45 Постановление Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 22. — Ст. 2491.

46 Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2004 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан».

47 Пункт 3 (b) ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН 16.12.1966 г.

48 Постановление Конституционного Суда РФ от 25.10.2001 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений, содержащихся в статьях 47 и 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР и пункте 15 части второй статьи 16 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», в связи с жалобами граждан А. П. Голомидова, В. Г. Кислицина и И. В. Москвичева» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 48. — Ст. 4551.

49 Постановление Конституционного Суда РФ от 26.12.2003 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений частей первой и второй статьи 118 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Шенгелая Зазы Ревазовича» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 2. — Ст. 160.

Осужденный З. Р. Шенгелая как в период нахождения в колонии, так и в период нахождения в тюрьме подвергался дисциплинарным взысканиям в виде перевода в помещение камерного типа и водворения в штрафной изолятор. При этом администрация названных учреждений со ссылкой на положения ст. 118 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации⁵⁰ отказывала адвокату, приглашавшемуся по просьбе З. Р. Шенгелая для оказания помощи в подготовке жалоб на приговор, другие судебные решения и на решения администрации исправительных учреждений о наложении дисциплинарных взысканий, в предоставлении свиданий с клиентом.

По данному вопросу Конституционный Суд сформулировал следующую правовую позицию: «Требование обязательного получения адвокатом (защитником) разрешения от лица или органа, в производстве которых находится уголовное дело, на допуск к участию в деле означает, по существу, что подозреваемый и обвиняемый могут лишиться своевременной квалифицированной юридической помощи, а адвокат (защитник) — возможности выполнить свои профессиональные и процессуальные обязанности, если получению такого разрешения препятствуют обстоятельства объективного (отсутствие следователя) либо субъективного (нежелание следователя допустить адвоката на свидание) характера»⁵¹.

Поэтому выполнение адвокатом процессуальных обязанностей защитника «не может быть поставлено в зависимость от усмотрения должностного лица или органа, в производстве которых находится уголовное дело», нормы УПК РСФСР (ч. 1, 4 ст. 47) не предполагают какого-либо особого — разрешительного — порядка для вступления адвоката в дело, «и, следовательно, не должны служить основанием для лица или органа, в производстве которых находится уголовное дело, принимать правоприменительные акты, разрешающие защитнику участвовать в деле. Не должны они рассматриваться и как основание для введения разрешительного порядка реализации права адвоката иметь свидания с подозреваемым и обвиняемым, содержащимся под стражей»⁵². Таким образом, реализация «права подозреваемого и обвиняемого пользоваться помощью адвоката (защитника), в том числе иметь с ним свидания, не может быть обусловлена соответствующим разрешением лица или органа, в производстве которого находится уголовное дело»⁵³.

В постановлении, принятом по жалобе З. Р. Шенгелая, Конституционный Суд распространил указанную правовую позицию о недопустимости необоснованного ограничения права на общение с адвокатом не только на лиц, в отношении которых осуществляется уголовное преследование в рамках уголовного процесса, но и на лиц, находящихся в местах лишения свободы, осужденных.

«Само по себе осуждение лица за совершенное преступление и даже назначение ему в качестве наказания лишения

свободы не могут признаваться достаточным основанием для ограничения его в праве на защиту своих прав и законных интересов. <...> То обстоятельство, что осужденный, отбывающий наказание в виде лишения свободы, и тем более водворенный в штрафной изолятор или переведенный в помещение камерного типа, находится в подчиненном, зависимом от администрации исполняющего наказание учреждения положении и ограничен в правомочиях лично защищать свои права и законные интересы, предопределяет особую значимость безотлагательного обеспечения ему права пригласить для оказания юридической помощи адвоката (защитника) и реальной возможности воспользоваться ею»⁵⁴.

В отношении возможностей общения с адвокатом Конституционный Суд определил следующее: «Непосредственное общение с адвокатом — важная составляющая права на получение квалифицированной юридической помощи, которое в силу Конституции Российской Федерации ни при каких условиях не подлежит произвольному ограничению, в том числе в части определения количества и продолжительности предоставляемых в этих целях свиданий»⁵⁵.

Позднее, в 2004 г., в Определении № 77-О Конституционный Суд отметил, что положения о праве на свидание с адвокатом «имеют общий характер, относятся в равной мере ко всем осужденным, отбывающим наказание в виде лишения свободы, в том числе к тем, к которым применены меры дисциплинарного взыскания», в том числе, если «осужденный переведен в штрафной изолятор, помещение камерного типа, единое помещение камерного типа или в одиночную камеру»⁵⁶.

Конституционным Судом было рассмотрено право обвиняемого на конфиденциальность общения с адвокатом в целом⁵⁷ и право на конфиденциальность общения с адвокатом посредством переписки⁵⁸, в частности гарантируется ли подозреваемому право на общение с адвокатом, в том числе в форме переписки.

Конституционный Суд сформулировал правовую позицию о том, что «гарантии конфиденциальности отношений

50 Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 г. № 1-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 2. — Ст. 198.

51 Постановление Конституционного Суда РФ от 25.10.2001 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений, содержащихся в статьях 47 и 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР и пункте 15 части второй статьи 16 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», в связи с жалобами граждан А. П. Голомидова, В. Г. Кислицина и И. В. Москвичева».

52 Постановление Конституционного Суда РФ от 25.10.2001 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений, содержащихся в статьях 47 и 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР и пункте 15 части второй статьи 16 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», в связи с жалобами граждан А. П. Голомидова, В. Г. Кислицина и И. В. Москвичева».

53 Там же.

54 Постановление Конституционного Суда РФ от 26.12.2003 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений частей первой и второй статьи 118 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Шенгелая Зазы Ревазовича» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 2. — Ст. 160.

55 Постановление Конституционного Суда РФ от 26.12.2003 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений частей первой и второй статьи 118 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Шенгелая Зазы Ревазовича» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 2. — Ст. 160.

56 Определение Конституционного Суда РФ от 01.04.2004 г. № 77-О «По ходатайству Министра юстиции Российской Федерации об официальном разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 26.12.2003 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений частей первой и второй статьи 118 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства. — 2004. — № 17. — Ст. 1681.

57 Определение Конституционного Суда РФ от 06.07.2000 г. № 128-О «По жалобе гражданина Паршуткина Виктора Васильевича на нарушение его конституционных прав и свобод пунктом 1 части второй статьи 72 УПК РСФСР и статьями 15 и 16 Положения об адвокатуре РСФСР» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 33. — Ст. 3433.

58 Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2010 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положений статей 20 и 21 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в связи с жалобами граждан Д. Р. Барановского, Ю. Н. Волохонского и И. В. Плотнокова» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2010. — № 50. — Ст. 6808.

адвоката с клиентом являются необходимой составляющей права на получение квалифицированной юридической помощи как одного из основных прав человека, признаваемых международно-правовыми нормами (ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, статьи 5 и 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод)⁵⁹.

Однако в то же время отмечается, что «право заключенного под стражу лица на конфиденциальный характер отношений со своим адвокатом (защитником) как неотъемлемая часть права на получение квалифицированной юридической помощи не является абсолютным», ограничения данного права оправданы лишь в целях обеспечения «защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»⁶⁰.

Формулируя основания допустимости цензуры переписки лица, заключенного под стражу, со своим адвокатом (защитником), Конституционный Суд Российской Федерации апеллирует к решениям Европейского суда по правам человека и устанавливает следующие критерии такой допустимости: есть разумные основания предполагать наличие в переписке недозволенных вложений; имеется обоснованное подозрение в том, что адвокат злоупотребляет своей привилегией на адвокатскую тайну, что такая переписка носит противоправный характер; что такая переписка ставит под угрозу безопасность в тюрьме⁶¹.

Завершая рассмотрение вопроса о правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации отметим следующее:

1. Конституционно-правовое развитие содержания права на квалифицированную юридическую помощь и права на бесплатную юридическую помощь в Российской Федерации имеет единый вектор с развитием и совершенствованием правового регулирования данного права в международных нормах, в решениях Комиссии по правам человека ООН и Европейского суда по правам человека. Конституционный Суд Российской Федерации апеллирует к указанным нормам и решениям.

2. Решения Конституционного суда Российской Федерации существенным образом изменяют правовую систему Российской Федерации, создают базовые принципы реализации права человека и гражданина на квалифицированную юридическую помощь на основе норм конституции и международных договоров.

3. Общемировая тенденция расширения прав человека и гражданина прослеживается и в отношении права на квалифицированную юридическую помощь и бесплатную юридическую помощь.

59 Определение Конституционного Суда РФ от 06.07.2000 г. № 128-О «По жалобе гражданина Паршуткина Виктора Васильевича на нарушение его конституционных прав и свобод пунктом 1 части второй статьи 72 УПК РСФСР и статьями 15 и 16 Положения об адвокатуре РСФСР» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 33. — Ст. 3433.

60 Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2010 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положений статей 20 и 21 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в связи с жалобами граждан Д. Р. Барановского, Ю. Н. Волохонского и И. В. Плотникова» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2010. — № 50. — Ст. 6808.

61 Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2010 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положений статей 20 и 21 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в связи с жалобами граждан Д. Р. Барановского, Ю. Н. Волохонского и И. В. Плотникова» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2010. — № 50. — Ст. 6808.

4. Предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации в большинстве случаев явилось право на квалифицированную помощь, реже предметом рассмотрения было право на бесплатную юридическую помощь. Право на квалифицированную юридическую помощь в большинстве случаев рассматривалось в рамках реализации права на защиту в уголовном процессе, в единичных случаях — как право на защиту в рамках гражданского оборота, в рамках иных видов процесса, что свидетельствует о начале становления права системы бесплатной юридической помощи в рамках гражданского процесса.

Пристатейный библиографический список

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 31. — Ст. 3282.
2. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля — 10 ноября 1993 г.: Т. 4. — 9 июня 1993 г. — М.: Юрид. лит., 1995.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН 16.12.1966 г. — Пункт 3 (b) ст. 14
4. Определение Конституционного Суда РФ от 01.04.2004 г. № 77-О «По ходатайству Министра юстиции Российской Федерации об официальном разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 26.12.2003 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений частей первой и второй статьи 118 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства. — 2004. — № 17. — Ст. 1681.
5. Определение Конституционного Суда РФ от 01.07.2010 г. № 782-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лазарева Николая Сергеевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 29 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»» // Вестник Федеральной палаты адвокатов. — 2010. — № 3.
6. Определение Конституционного Суда РФ от 05.02.2009 г. № 289-О-П «По жалобе Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации на нарушение конституционных прав и свобод статьей 131 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2009. — № 5.
7. Определение Конституционного Суда РФ от 06.07.2000 г. № 128-О «По жалобе гражданина Паршуткина Виктора Васильевича на нарушение его конституционных прав и свобод пунктом 1 части второй статьи 72 УПК РСФСР и статьями 15 и 16 Положения об адвокатуре РСФСР» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 33. — Ст. 3433.
8. Определение Конституционного Суда РФ от 14.10.2004 г. № 325-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Власова Валерия Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 4, 49, 52, 53 и 355 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и пунктом 3 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 05.03.2004 г. «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.
9. Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2011 г. № 1278-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Тимушева Артема Андреевича на нарушение его конституционных прав пунктом 8 статьи 25 Федерального закона

- «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», пунктом 1 Постановления Правительства Российской Федерации «О размере оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда», пунктом 1 Постановления Правительства Российской Федерации «Об индексации размера оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда, и размера выплат при оказании адвокатами юридической помощи военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, по вопросам, связанным с прохождением военной службы, а также по иным основаниям, установленным федеральными законами», а также пунктами 2 и 3 Порядка расчета оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда, в зависимости от сложности уголовного дела».
10. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Л. Кононова по делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.01.2007 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Агентство корпоративной безопасности» и гражданина В. В. Макеева» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 2007. — № 1.
 11. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Э. М. Аметистова: Постановление Конституционного Суда РФ от 28.01.1997 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 47 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Б. В. Антипова, Р. Л. Гитиса и С. В. Абрамова» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 7. — Ст. 871.
 12. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.02.1998 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1 и 5 Федерального закона от 05.02.1997 г. «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в Фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год» в связи с жалобами ряда граждан и запросами судов». // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 10. — Ст. 1242. — Абзацы 5, 6 п. 3.
 13. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.07.2012 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации — Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2012. — № 29. — Ст. 4169.
 14. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2004 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 31. — Ст. 3282.
 15. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2012. — № 31. — Ст. 4470.
 16. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 22. — Ст. 2491.
 17. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А. Г. Меженцева» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 3. — Ст. 335.
 18. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.01.2007 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Агентство корпоративной безопасности» и гражданина В. В. Макеева» // Вестник Конституционного суда Российской Федерации. — 2007. — № 1.
 19. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.10.2001 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений, содержащихся в статьях 47 и 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР и пункте 15 части второй статьи 16 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», в связи с жалобами граждан А. П. Голомидова, В. Г. Кислицина и И. В. Москвичева» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 48. — Ст. 4551.
 20. Постановление Конституционного Суда РФ от 26.12.2003 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений частей первой и второй статьи 118 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Шенгеля Зазы Ревазовича» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 2. — Ст. 160.
 21. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.02.2009 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 37, 52, 135, 222, 284, 286 и 379.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и части четвертой статьи 28 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» в связи с жалобами граждан Ю. К. Гудковой, П. В. Штукатурова и М. А. Яшиной» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2009. — № 11. — Ст. 1367.
 22. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.03.1996 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона Российской Федерации от 21.07.1993 г. «О государственной тайне» в связи с жалобами граждан В. М. Гурджиянца, В. Н. Синцова, В. Н. Бугрова и А. К. Никитина» // Со-

- брание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 15. — Ст. 1768.
23. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. И. Маслова» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 27. — Ст. 2882.
 24. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2010 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положений статей 20 и 21 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в связи с жалобами граждан Д. Р. Барановского, Ю. Н. Волохонского и И. В. Плотникова» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2010. — № 50. — Ст. 6808.
 25. Постановления Конституционного Суда РФ от 23.12.1999 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 2, 4 и 6 Федерального закона от 04.01.1999 г. «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год» и статьи 1 Федерального закона от 30.03.1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год» в связи с жалобами граждан, общественных организаций инвалидов и запросами судов» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 3. — Ст. 353. Абзацы 1–3 п. 4
 26. Статья 49 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 52. — Ст. 4921.
 27. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 г. № 1-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 2. — Ст. 198.
 28. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 27.10.1960 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. — 1960. — № 40. — Ст. 592.
 29. Федеральный закон от 02.08.2010 г. № 31 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2010. — № 31. — Ст. 4179.
 30. Формирование системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: Монография / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. Г. Н. Чеботарева. — Тюмень: Вектор Бук, 2012. — 416 с.



Коровяковский Д. Г., Власов А. В.
СПРАВЕДЛИВОСТЬ И ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ
КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НА ЖИЛИЩЕ И ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ

В статье рассматриваются особенности формирования правовой культуры граждан с целью реализации конституционных прав на жилище и на образование. Авторы уделяют особое внимание высшему образованию и праву на него в РФ. В статье сопоставляются два вида конституционных прав граждан: на жилище и на образование. Авторы делают вывод о необходимости создания единого образовательного пространства.

Ключевые слова: Конституция РФ, конституционные права, жилище, социальное государство, правовая культура, справедливость, образование, высшее образование, единое образовательное пространство, ЕврАзЭС, подготовка специалистов.

Korovyakovskiy D. G., Vlasov A. V.
JUSTICE AND LEGAL CULTURE IN THE CONTEXT OF IMPLEMENTATION
OF CONSTITUTIONAL RIGHTS OF THE RUSSIAN FEDERATION CITIZENS
TO HOUSING AND HIGHER EDUCATION

The article considers the peculiarities of formation of legal culture of citizens to exercise their constitutional rights to housing and education. The authors pay special attention to higher education and the right to it in the RF. The paper compares two types of constitutional rights of citizens: to housing and to education. The authors conclude the necessity of creating a unified educational space.

Keywords: Constitution, constitutional rights, housing, social state, legal culture, justice, education, higher education, unified educational space, Eurasian Economic Community, the training of specialists.

Конституция РФ гарантирует, что каждый имеет право на жилище¹ и право на образование, в т. ч. на бесплатное высшее образование на конкурсной основе².

Жилье и образование являются одними из важнейших социальных потребностей человека. Их наличие и качественные характеристики во многом определяют возможность использования других компонентов качества жизни. В настоящее время степень удовлетворения потребностей в жилье и в образовании у большинства российских семей крайне низкая, что отрицательно сказывается на качестве их жизни в целом.

За этим стоят разные ценностные ориентации, различные образы жизни, материальные возможности и прочее. Все это, в свою очередь, определяет и требования к жилью и жилищным условиям, требования к образованию, и усилия, которые люди готовы направить на их улучшение. Вряд ли можно думать, что жилищная проблема будет когда-либо полностью решена, потому что нет предела стремлению людей к более комфортному жилью и более здоровой, красивой окружающей среде. Чего нельзя сказать об уровне образования³.

На протяжении всего развития человечества многие люди стремятся улучшить свои жилищные условия, и эти стремления могут проявляться и реализовываться в самых разных формах.

В иностранных государствах борьба граждан в защиту своих «жилищных интересов», за улучшение жилищных условий и качества среды проживания известна под термином «housing movement» («жилищное движение»).

1 Конституция РФ, ст. 40 (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

2 Конституция РФ, ст. 43 (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

3 Власов А. В. Гражданско-правовое регулирование ипотечного кредитования в жилищной сфере Российской Федерации. — М.: Образование и право. — 2011. — № 6. — С. 148–154.



Коровяковский Д. Г.



Власов А. В.

Под этими словами принято понимать в первую очередь «коллективные действия горожан в защиту своих жилищных прав». Такое толкование позволяет использовать термин «жилищное движение» как «зонтик» для различных коллективных действий в жилищной сфере, начиная от «сквоттерства», или коллективного захвата «бесхозного» жилья, от деятельности организаций бездомных и ассоциаций жителей одного дома или микрорайона до работы национальных организаций защиты жилищных прав и Международного союза квартиросъемщиков.

Конституционные права и свободы хотя и составляют небольшую часть всей системы прав, тем не менее, символизируют её целиком. Для них характерен ряд специфических признаков, поскольку они являются основными: составляют правовую основу всей системы прав и свобод, обладают высшей юридической силой, подлежат защите со стороны государства. То же самое касается и образования.

Являясь Основным Законом государства, Конституция РФ имеет огромное значение для экономической жизни общества. Её задача — создавать необходимые правовые условия для обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Понятие жилища в материальной культуре следует рассматривать следующим образом.

В целом подходы к определению культуры можно разбить на две большие группы: культура как мир накопленных ценностей и норм, как вещный мир, находящийся вне человека, и культура как мир человека.

Последнее также можно разделить на три группы:

- культура как мир целостного человека в единстве его физической и духовной природы;
- культура как мир духовной жизни человека;
- культура как живая человеческая деятельность, способ, технология этой деятельности.

Ибо культура двумерна: с одной стороны, культура — мир социального опыта человека, накопленных им непреходящих

материальных и духовных ценностей. С другой стороны — качественная характеристика живой человеческой деятельности.

Переход России к рыночной системе экономических отношений требует адекватности форм и методов реализации жилищной политики и идеологии механизмам реализации экономической политики в целом. При этом необходимо повысить эффективность политики обеспечения населения жильем, ликвидировать «жилищную бедность» значительной части российских семей⁴.

Так же и в образовании: Конституцией РФ гарантируется право на бесплатное дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование, а также на бесплатное высшее образование на конкурсной основе. Однако не все этим пользуются вследствие низкой правовой культуры населения.

Разработанная Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года нацеливает на решение жилищной проблемы⁵, предполагает высокие темпы жилищного строительства, но ориентируется на действующую схему обеспечения населения жильем, которая не всегда отвечает потребностям широких слоев населения в стране⁶.

Потребность в жилье не есть исключительная особенность современного общества. В той или иной форме она существовала на протяжении всей истории человеческой цивилизации. Общеизвестно, что жилище является насущным благом, с наличием которого связаны разнообразные жизненные устремления человека, как то: создание семьи, возможность профессионального роста, образовательного и культурного совершенствования. Напротив, отсутствие жилья или неудовлетворительные жилищные условия являются одной из главных причин ухудшения демографической обстановки в стране, внутрисемейных конфликтов, разводов и других социальных проблем общества. И наоборот, к примеру, американский социолог Фабио Рохас (Fabio Rojas)⁷ полагает, что аналогия между жилищем и образованием неуместна, потому что, в отличие от материальных имущественных благ (квартира), знания, приобретаемые в процессе обучения, юридически не подлежат отчуждению от носителя этих знаний и навыков⁸.

Большинство исследователей сходятся во мнении, что жилищный вопрос возник в начале XIX в. в связи с развитием капиталистических отношений и возникновением так называемого рабочего вопроса, когда огромная масса сельского населения в поисках лучших условий приложения своего труда устремилась в большие города, «сжимая» там коренного горожанина и многократно поднимающую квартирную плату в силу несоответствия между количеством построенного жилья и потребностью в подходящих квартирах. Таким образом, жилищный вопрос являлся важной составной частью не только рабочего вопроса, но и составлял краеугольный камень всей социальной политики того времени.

Для поиска наиболее действенных способов решения жилищной проблемы современной России весьма полезным

и даже необходимым является изучение способов решения жилищного вопроса, представленных классиками экономической науки XIX–XX вв. Без понимания всей уникальности этого опыта невозможно понять проблемы, которые стоят в настоящее время на пути жилищной реформы в России.

Ипотечное кредитование может стать самым эффективным инструментом, который будет помогать решать квартирный вопрос. Главная сложность сейчас — это законодательно сделать так, чтобы ипотека была безопасной и выгодной для всех участников сделки.

В России закон об ипотеке вышел в 1998 г.⁹, однако до сих пор этот вид кредитования не смогли сделать массовым — объем выданных таким образом займов не превышает 3% от всего ВВП. В США этот показатель составляет более 50%. Некогда ипотека стала причиной кризиса в Америке.

Однако станет ли она популярной в России в условиях финансового кризиса на протяжении нескольких лет еще вопрос. Для нуждающихся в квадратных метрах в первую очередь важно, чтобы ипотечное кредитование было доступным по цене. А этого ни один закон не может гарантировать. Для полномасштабного внедрения и развития ипотечного кредитования в Российской Федерации необходима в первую очередь стабилизация экономики, причем самым важным условием является сокращение инфляционных процессов, однако решение данного вопроса потребует колоссальных усилий со стороны государства.

В основе обоих явлений (жилище и образование) лежит социальная потребность всякого нормального человека минимизировать прогнозируемые социально-экономические угрозы, заранее создавая систему социально-экономических гарантий для собственного будущего¹⁰. На языке обывателя социально-экономическую привлекательность ипотечного кредитования недвижимости и высшего образования можно сформулировать в следующей формуле: «Стоимость недвижимости будет только расти, а дипломированный специалист всегда будет зарабатывать больше денег, чем недипломированный»¹¹.

В настоящее время в России существует достаточное количество банковских предложений по предоставлению кредитов на получение образования. Подавляющее большинство таких кредитных программ реализуется негосударственными кредитными организациями. Тем не менее наличие государственной поддержки кредитования в современных условиях кажется неизбежным, поскольку число бюджетных мест в высших учебных заведениях ежегодно сокращается, а размер платы за обучение неуклонно растет. Образовательные кредиты могут обеспечить реализацию конституционного права на высшее образование каждому вне зависимости от его географического и материального положения и социального статуса¹².

Государственная поддержка системы кредитования высшего и среднего специального образования имеет большой потенциал в масштабах всей страны: бюджетная система Российской Федерации лишается части нагрузки финансирования вузов.

Первоочередной целью на пути реализации программы получения образовательных кредитов представляется ее налаживание и распространение, а также создание выгодных условий не только для кредиторов, но и потребителей.

Большое количество законов, регулирующих отношения в сфере высшего образования, без учета значительного числа

4 Власов А. В. Ипотечное жилищное кредитование как один из способов реализации приоритетного проекта «доступное и комфортное жилье — гражданам России» // Черные дыры в Российском законодательстве. — 2008. — № 4. — С. 210.

5 Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. — 2008. — 24 ноября. — № 47. — Ст. 5489.

6 Власов А. В. Проблемы развития «Стратегии ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации до 2030 года» // Теория и практика общественного развития. — 2011. — № 1. — С. 219–222.

7 Fabio Rojas [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.indiana.edu/~soc/zbio_Rojas.html

8 Фролова Н. А., Королев С. В., Чистяков Н. М. и другие. Российское законодательство: тенденции и перспективы: Монография // Под общ. ред. Н. А. Фроловой. — М.: Орбита. — С. 53–65.

9 Федеральный закон от 16.07.1998 № 102-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.07.2014) // Российская газета. — 1998. — № 137. — 22 июля.

10 Фролова Н. А., Королев С. В., Чистяков Н. М. и другие. Российское законодательство: тенденции и перспективы: Монография // Под общ. ред. Н. А. Фроловой. — М.: Орбита. — С. 53–65.

11 Там же.

12 Хазиева Л. Ф. Экономические гарантии реализации конституционного права на образование // Публично-правовые исследования (электронный журнал). — 2012. — № 4. — С. 1–21.

подзаконных актов, существенно затрудняет их применение, толкование и не лучшим образом отражается на механизме обеспечения права на высшее образование в Российской Федерации. В связи с этим в литературе все чаще появляются предложения о необходимости разработки и принятия Кодекса РФ об образовании, как единого кодифицированного законодательного акта, регулирующего отношения в сфере образования. Формирование единого мирового образовательного пространства означает прежде всего согласование норм, регулирующих отношения в сфере высшего профессионального образования, целью которого является ликвидация ограничений, препятствующих получению высшего профессионального образования гражданами независимо от страны местопребывания в связи с необходимостью подготовки граждан к быстро изменяющимся жизненным условиям, включая переход к информационному обществу, рост конкуренции на рынке труда, отмирание потребности в кадрах традиционных отраслей экономики и рост потребности в кадрах, владеющих инновационными технологиями. Все это приводит к интенсивному, опережающему развитию высшего профессионального образования в странах по сравнению с ростом их национальных экономик¹³.

Действующая система правового регулирования слабо регулирует на процессы глобализации на фоне создания единого образовательного пространства, предполагающие унификацию норм национального законодательства в рамках гармонизации инструментов правового регулирования. При этом существенно возрастают противоречия российского образовательного законодательства с положениями международных правовых актов, например, порядком признания документов иностранных государств об образовании и др. В образовательном законодательстве велик удельный вес подзаконных и инструктивных актов¹⁴. Увеличение их числа, на наш взгляд, вызывает существенные сложности для законодателя. Подзаконная нормативная база представлена большим массивом актов Правительства РФ.

Формирование единого образовательного пространства, рынка в области высшего образования дает уникальные возможности для высшего образования и одновременно ставит вопрос о сопоставлении национальных образовательных систем¹⁵. Поэтому возникает необходимость в сопоставимости национальных данных о высшем образовании путем введения международных образовательных стандартов. Эта необходимость вызвана и тем, что сегодня информационные технологии позволяют студентам свободно перемещаться в едином образовательном пространстве¹⁶, т.е. начать обучение в одном университете, продолжить в другом и закончить в третьем или одновременно слушать курсы в разных учреждениях высшего образования¹⁷. Это можно делать, даже не меняя места жительства.

13 Щербак Е. Н. Административно-правовое регулирование на наднациональном уровне мирового рынка высшего профессионального образования // Российский судья. — 2011. — № 10. — С. 37–41.

14 Коровяковский Д. Г. О подготовке специалистов по альтернативным способам разрешения споров во внешнеэкономической деятельности в России // Таможенное дело. — 2014. — № 2. — С. 27–29.

15 Королев С. В., Коровяковский Д. Г. Образовательные модели подготовки медиаторов в сфере внешнеэкономической деятельности в России и зарубежных странах // Таможенное дело. — 2012. — № 3. — С. 30–33.

16 Коровяковский Д. Г. Подготовка служащих по специальности «Таможенное дело» на постсоветском пространстве: Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Азербайджан, Литва // Вопросы современной юриспруденции. — 2014. — № 41. — С. 44–53.

17 Коровяковский Д. Г. Применение процедуры медиации во внешнеэкономической деятельности // Таможенное дело. — 2011. — № 3. — С. 33–38.

Пристатейный библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (с изм. от 21.07.2014) (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. 01.10.2014).
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. 01.09.2014).
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 № 146-ФЗ (ред. 05.05.2014).
5. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. 21.07.2014).
6. Федеральный закон от 16.07.1998 № 102-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.07.2014) // Российская газета. — 1998. — 22 июля. — № 137.
7. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009). «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. — 2008. — 24 ноября. — № 47. — Ст. 5489.
8. Власов А. В. Ипотечное жилищное кредитование как один из способов реализации приоритетного проекта «доступное и комфортное жилье — гражданам России» // Черные дыры в Российском законодательстве. — 2008. — № 4.
9. Власов А. В. Проблемы развития «Стратегии ипотечного жилищного кредитования в российской федерации до 2030 года» // Теория и практика общественного развития. — 2011. — № 1.
10. Власов А. В. Гражданско-правовое регулирование ипотечного кредитования в жилищной сфере Российской Федерации // Образование и право. — 2011. — № 6.
11. Королев С. В., Коровяковский Д. Г. Образовательные модели подготовки медиаторов в сфере внешнеэкономической деятельности в России и зарубежных странах // Таможенное дело. — 2012. — № 3.
12. Коровяковский Д. Г. Применение процедуры медиации во внешнеэкономической деятельности // Таможенное дело. — 2011. — № 3.
13. Коровяковский Д. Г. О подготовке специалистов по альтернативным способам разрешения споров во внешнеэкономической деятельности в России // Таможенное дело. — 2014. — № 2.
14. Коровяковский Д. Г. Подготовка служащих по специальности «Таможенное дело» на постсоветском пространстве: Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Азербайджан, Литва // Вопросы современной юриспруденции. — 2014. — № 41.
15. Фролова Н. А., Королев С. В., Чистяков Н. М. и другие. Российское законодательство: тенденции и перспективы: Монография / Под общ. ред. Н. А. Фроловой. — М.: Орбита, 2013.
16. Хазиева Л. Ф. Экономические гарантии реализации конституционного права на образование // Публично-правовые исследования (электронный журнал). — 2012. — № 4.
17. Щербак Е. Н. Административно-правовое регулирование на наднациональном уровне мирового рынка высшего профессионального образования // Российский судья. — 2011. — № 10.

Иванова К. А.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ГРАЖДАН: ПОНЯТИЕ И ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

В статье исследуется вопрос возникновения и развития института общественных инициатив граждан, проводится сравнение с нормами зарубежного законодательства, автором предлагаются пути совершенствования данного института.

Ключевые слова: общественные инициативы граждан, права человека, народовластие, управление государственными делами.

Ivanova K. A.

PUBLIC INITIATIVES OF CITIZENS: CONCEPT AND FORMS OF REALIZATION

The article explores the emergence and development of the institute of public initiatives of citizens, provides a comparison with the rules of the foreign law, the author suggests the ways to improve this institution.

Keywords: public initiatives of citizens, human rights, democracy, management of state affairs.



Иванова К. А.

Проблема взаимоотношений и взаимосвязи гражданина с властью всегда была чрезвычайно актуальна.

Согласно ст. 32 Конституции Российской Федерации¹ граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ.

По мнению ученых А. А. Безуглова и С. А. Солдатова², суверенитет народа означает, что:

а) субъектом публичной власти, как государственной, так и негосударственной, выступает народ как совокупность всего населения страны;

б) объектом суверенной власти народа могут быть все те общественные отношения, которые представляют общественный интерес в масштабе всей страны. Эта особенность свидетельствует о полноте суверенной власти народа;

в) суверенитету власти народа свойственно верховенство, когда народ выступает как единое целое и является единственным носителем публичной власти и выразителем верховной власти во всех ее формах и конкретных проявлениях.

Право участвовать в управлении делами государства, в том числе посредством общественных инициатив, юридически обеспечивает включение граждан в сферу принятия и осуществления государственных решений в своей стране, в сферу национальной политики, в связи с чем данное право гарантируется демократической организацией всей политической системы общества, вовлекающей граждан в активную политическую деятельность. Право граждан России на управление делами государства де-юре обеспечивает их включение в сферу политики, являясь юридическим выражением суверенитета народа и формой осуществления им своей учредительной власти.

Следовательно, гражданская (общественная) инициатива является обязательным элементом, обеспечивающим эффективное развитие общества и демократического государства. Мировая практика показывает, что в странах, стоящих на пути динамичного развития демократических процессов, активный экономический рост, как правило, происходит в тех регионах, где есть устойчивые традиции участия гражданских объеди-

нений в государственном управлении, где аккумулируется социальный капитал.

В современных российских реалиях институт общественной инициативы только начинает формироваться. Общественные инициативы в настоящее время стали важным регулятором жизни людей во всем мире, тогда как в России взаимодействие институтов гражданского общества и органов власти носит эпизодический характер и касается в основном принятия отдельных решений. Вместе с тем обнаруживаются новые закономерности развития института гражданского общества и института политической системы, в частности образование «ситуационных объединений» (например, групповые образования в социальных сетях).

Впервые термин «общественная инициатива граждан» был законодательно закреплен в Указе Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»³, которым были утверждены Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

В данном указе термин «общественная инициатива граждан» включает в себя лишь некоторые из возможностей проявления активной гражданской позиции — предложения граждан Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

Между тем закрепленные в современном российском законодательстве формы общественных инициатив граждан существенно шире.

В самом общем виде инициативу можно определить как побуждение к началу какого-нибудь дела; руководящую роль в каких-либо действиях; предприимчивость; способность к самостоятельным активным действиям, воплотившуюся в конкретный общезначимый поведенческий акт, поступок. Общественная инициатива — деятельность, обусловленная выполнением работ и/или оказанием услуг и направленная

1 Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 30 декабря 2008 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2009. — № 4. — Ст. 445.

2 Безуглов А. А. Конституционное право России / А. А. Безуглов, С. А. Солдатов. — М: Профобразование, 2008. — С. 263.

3 Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

на достижение общественных благ, осуществление одной или нескольких общественно значимых целей.

При этом понятие «общественная инициатива» не подразумевает какую-либо одну конкретную форму, это собирательный термин, означающий любой вид инициативы, исходящей от граждан (институтов гражданского общества) в связи с участием общества в принятии общественно значимых решений. Общественная инициатива является ответом на потребности общественного развития, она выражает необходимость разрешения противоречий, без преодоления которых тормозится развитие общества.

На основании действующего законодательства можно выделить довольно много форм общественных инициатив. Прежде всего это правотворческая инициатива, «законодательный почин», петиции, обращения граждан. Наряду с формами общественных инициатив можно выделить механизмы реализации форм общественных инициатив, такие как участие населения в митингах, шествиях, пикетированиях, официальных обсуждениях проектов решений в СМИ, Интернете, собраниях и конференции граждан и т. д. Конечно, к формам общественных инициатив можно отнести только формы конструктивного участия, т. е. выдвижение альтернатив, аргументированную критику предлагаемых властью решений⁴.

Таким образом, общественная инициатива — самостоятельное активное общезначимое деяние, направленное на достижение социальных, политических, экономических целей, реализуемое гражданином, группой или объединением граждан в не запрещенных правом формах, таких как гражданская законодательная и правотворческая инициативы, обращения граждан, инициация процедуры отзыва глав субъектов и депутатов представительного органа муниципального образования.

Содержание этого права органически связано с формами его реализации.

Механизм реализации форм общественных инициатив — способ реализации форм общественных инициатив путем самостоятельного, активного деяния, реализуемого гражданином, группой или объединением граждан, направленного на организацию законных публичных мероприятий, таких как митинги, шествия, демонстрации, пикетирования, собрания граждан, конференции граждан и других, целью которых является выдвижение общественных инициатив.

В юридической литературе формы реализации права зачастую рассматриваются через призму использования, исполнения, соблюдения, применения правовых норм. Форма реализации права, когда субъекты по своему усмотрению, желанию используют предоставленные им права, именуется «использованием норм права». В отличие от соблюдения и исполнения, связанных с реализацией запретов и юридических обязанностей, использование представляет собой совершение дозволенных правом действий. В этом смысле можно предположить, что право граждан на участие в общественных инициативах выражается в добровольных, активных действиях гражданина по осуществлению закрепленных в юридических нормах правами, входящих в состав анализируемого комплексного субъективного права.

Следовательно, правовая система демократического правового государства должна не только предусматривать или даже обеспечивать, но и стимулировать реализацию права граждан на инициативу. Общими недостатками регулирования общественных отношений, связанных с реализацией общественных инициатив в Российской Федерации, являются:

1) разброс норм, регулирующих гражданские инициативы, по различным законодательным актам, что затрудняет реализацию таких инициатив и приводит к негативным последстви-

ям. В частности, в муниципальные правовые акты включаются положения, ограничивающие круг инициаторов публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности, исключительно главами местных администраций;

2) отсутствие или недостаточность необходимого регулирования. Гражданская законотворческая инициатива слабо урегулирована в федеральном законодательстве. Лишь муниципальный уровень инициатив получил регламентацию на всех уровнях осуществления публичной власти;

3) отсутствие обязанности органов публичной власти информировать граждан о происходящих процессах. Требуется принятие правовых решений, направленных на информирование граждан о территориальных преобразованиях, в частности на установление обязанности освещать работу по подготовке территориальных преобразований до принятия решения органами публичной власти. При этом необходимо использовать такие инструменты, как проведение публичных слушаний, исследование общественного мнения, изучение предложения заинтересованных лиц и т. д.;

5) слабая организация формальных институтов гражданского общества. Очевидно, что возможности объединений граждан, наделенных статусом общественных объединений, выше, чем стихийных или постоянных неформальных групп, сформированных по интересам или принципу территориального проживания. Общественные объединения организованы, имеют опыт, квалификацию, ресурсы, средства и могут более активно и конкретно выдвигать инициативы. Но эта возможность реализуется слабо.

Впрочем, даже самое детальное правовое регулирование форм общественных инициатив и форм реализации общественных инициатив само по себе не является гарантией их активного использования гражданами. Государственные и муниципальные органы, их должностные лица обязаны содействовать населению в реализации гражданских инициатив. Важную роль играет деятельность публичных органов по практическим разъяснениям (в том числе и через средства массовой информации) имеющихся возможностей, отклики на существующие инициативы и помощь в реализации состоявшихся.

Пока же в нормативных правовых актах отношения, возникающие в связи с реализацией гражданских инициатив, регулируются лишь отчасти. Кроме того, понятие «общественная инициатива» трактуется по-разному. Так, органы внутренних дел призваны оказывать поддержку развитию общественных инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка (ч. 3 ст. 10 Федерального закона от 4 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»)⁵, т. е. здесь и реализовывать ничего не предполагается, только поддерживать те формы проявления гражданской активности, которые граждане сами же и реализуют. На решение подобных задач направлены и Методические рекомендации⁶ органам государственной власти и органам местного самоуправления по вопросам реализации механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, утвержденные Минэкономразвития России в 2012 г.

Общественная палата Российской Федерации, общественные советы при органах законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации берут на себя обязательства по выдвижению и поддержке гражданских инициа-

5 Федеральный закон от 04.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Российская газета. — 2011. — № 25.

6 Методические рекомендации органам государственной власти и органам местного самоуправления по вопросам реализации механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, утвержденные Министерством экономического развития РФ от 20.08.2012 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/socorientnoncomorg/doc20120823_012

4 Едкова Т. А., Чертков А. Н., Зырянов С. М. Государственные и общественные институты. Гражданские инициативы // Журнал российского права. — 2013. — № 11. — С. 111–122.

тив, однако законодательство требует от них также осуществлять сбор и обработку информации об инициативах граждан Российской Федерации и общественных объединений. Эта работа практически не ведется. Вместе с тем ограничиваться только сбором и обработкой информации о гражданских инициативах нельзя. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 14 февраля 2013 г. № 4-П⁷ указал, что гражданские инициативы должны в надлежащем порядке реализовываться органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, которые обязаны обеспечить надлежащий порядок реализации соответствующих инициатив.

Хотя и общество не всегда готово выдвигать и реализовывать гражданские инициативы, сужение правовых возможностей такого участия только усугубляет ситуацию. Существует немало примеров проявления активной гражданской позиции значительных групп населения по вопросам развития общества, защиты охраняемых или недостаточно охраняемых природных и социально-культурных объектов. Именно вовлечение граждан в публичные дела на местном и региональном уровнях станет «школой» реализации гражданских инициатив.

Пристатейный библиографический список

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 30 декабря 2008 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2009. — № 4. — Ст. 445.
2. Федеральный закон от 04.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Российская газета. — 2011. — № 25.
3. Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко» // Вестник Конституционного суда РФ. — 2013. — № 4.
5. Методические рекомендации органам государственной власти и органам местного самоуправления по вопросам реализации механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, утвержденные Министерством экономического развития РФ от 20.08.2012 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/socorientnoncomorg/doc20120823_012
6. Безуглов А. А. Конституционное право России / А. А. Безуглов, С. А. Солдатов. — М: Профобразование, 2008.
7. Едкова Т. А., Чертков А. Н., Зырянов С. М. Государственные и общественные институты. Гражданские инициативы // Журнал российского права. — 2013. — № 11.



Фаткуллин Б. Х., Сайфуллин Э. В.

СОЦИАЛЬНАЯ РОЛЬ УЧАСТКОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛИЦИИ В ИНДИВИДУАЛЬНОЙ ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

В статье рассматриваются вопросы социальной направленности деятельности участкового уполномоченного полиции посредством осуществления функции по профилактике правонарушений; обсуждаются проблемы, возникающие в процессе выполнения данной функции.

Ключевые слова: участковый уполномоченный полиции, профилактика, учет, поднадзорные лица.

Fatkullin B. Kh., Saifullin E. V.

THE SOCIAL ROLE OF DISTRICT POLICE COMMISSIONER IN INDIVIDUAL PREVENTION OF INFRINGEMENTS

The article deals with issues of social orientation of district police commissioner activity by way of law infringements preventive function; the problems emerging in execution of this function are discussed.

Keywords: district police commissioner, prevention, registration, regulated person.

Социальная профилактика правонарушений представляет собой комплекс определенных мер, осуществляемых в целях предупреждения правонарушений, уменьшения их количества путем выявления и устранения причин и условий, способствующих противоправному поведению. Субъектами представленных мер являются различные органы, организации, должностные лица и граждане, участвующие в деятельности по предупреждению правонарушений. Объектами социально-профилактической работы являются те негативные факторы жизнедеятельности людей, которые способствуют совершению правонарушений. Круг объектов социально-профилактической работы обширен. Поэтому конкретные объекты социально-профилактической работы определяются в соответствии с действующим законодательством, а также различными нормативно-правовыми актами.

В настоящее время деятельность участковых уполномоченных полиции регламентируется приказом МВД России от 31.12.2012 года № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции», которым утверждено Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции (далее — Наставление), заменившее ранее действовавшую Инструкцию по организации деятельности участкового уполномоченного милиции (далее — Инструкция).

Раздел VIII Наставления посвящен порядку проведения участковым уполномоченным полиции индивидуальной профилактической работы с гражданами, состоящими на профилактическом учете, в целях предупреждения совершения ими новых преступлений и административных правонарушений. В частности, участковый уполномоченный полиции проводит индивидуальную профилактическую работу со следующими категориями граждан, состоящими на профилактическом учете:

1. Освобожденными из мест лишения свободы и имеющими непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, в отношении которых судом установлены временные ограничения прав и свобод, предусмотренных федеральными законами.

2. Больными алкоголизмом или наркоманией, состоящими на учете в медицинской организации и представляющими опасность для окружающих.

3. Совершившими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и представляющими опасность для окружающих.

4. Совершившими административные правонарушения против порядка управления и (или) административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную

безопасность при проведении общественно-политических, спортивно-массовых, культурно-массовых, религиозных и иных общественно значимых мероприятий.

5. Входящими в неформальные молодежные объединения противоправной направленности, совершившими административные правонарушения против порядка управления и (или) административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность.

6. Которым назначено административное наказание за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также за их потребление без назначения врача.

Вместе с тем п. 73 Наставления обязывает участкового уполномоченного полиции не реже одного раза в квартал проводить с лицами, указанными в вышеуказанных пунктах 1–6, а также с членами их семей, другими гражданами, которые могут оказать на них профилактическое воздействие, беседы с целью предупреждения преступлений и иных правонарушений.

Результаты проведения индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете, докладываются участковым уполномоченным полиции рапортом (ежеквартально) на имя начальника территориального органа МВД России, а затем передаются начальнику ОУУП для исполнения резолюции руководителя, анализа, обобщения результатов деятельности участковых уполномоченных полиции и хранения в течение пяти лет. В ранее действовавшей Инструкции участковый уполномоченный полиции был обязан завести контрольно-профилактическую карточку, где отражались все сведения о лице, состоящем на профилактическом учете (биографические данные, место работы, сведения о судимости, составе семьи, связях и т. п.), и в нее вносить сведения о проведенной профилактической работе.

В соответствии с п. 64 Наставления участковый уполномоченный полиции осуществляет в пределах своей компетенции осуществление контроля за поведением:

1. Осужденных за совершение преступления, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно.



Фаткуллин Б. Х.



Сайфуллин Э. В.

2. Несовершеннолетних, состоящих на учете в ПДН.

Однако порядок проведения профилактической работы с данной категорией лиц Наставлением не регламентирован, в других нормативных актах данный вопрос также не отражен, что существенно затрудняет работу участковых уполномоченных полиции по данному направлению. Также не указаны категории лиц, которые ранее подлежали административному надзору и состояли на профилактических учетах у участковых уполномоченных, а именно: условно-досрочно освобожденные из мест лишения свободы, психически больные лица, представляющие непосредственную опасность для себя и окружающих, состоящие на учете в учреждениях здравоохранения и которые ранее, в соответствии с Инструкцией, состояли на профилактическом учете у участковых уполномоченных полиции.

В сложившихся условиях нормативного регулирования участковым уполномоченным полиции приходится работать не только с лицами, состоящими на профилактическом учете, но и с населением, помощь которого немаловажна для эффективности выполнения поставленных задач на этом направлении деятельности полиции.

Однако в настоящее время кроме вышеуказанного ведомственного нормативного акта, затрагивающего общие вопросы профилактической работы участкового уполномоченного полиции, не отражающего права и обязанности участников, формы и методы ее проведения, законодательно данный вопрос не урегулирован. Принятие на федеральном уровне закона, регламентирующего вопросы профилактики правонарушений, на наш взгляд, не только решит проблему упорядочения нормативного регулирования в этой области государственного управления, но и даст возможность населению четко представлять задачи, права и обязанности, а главное — ответственность всех участников данных общественных отношений.

Проводимая в стране административно-правовая реформа характеризуется принятием значительного массива новых нормативных правовых актов, направленных на совершенствование государственного управления. Безусловно, это относится и к сфере административно-правового регулирования в сфере внутренних дел. Однако, несмотря на активную нормотворческую деятельность, возникает проблема в качественном содержании нормативного регулирования деятельности органов внутренних дел в целом и деятельности участковых уполномоченных полиции в частности. Не осуществляется должным образом мониторинг действующего законодательства. Так, ряд правовых документов принимается без надлежащего анализа и прогнозирования развития социальных отношений, встречаются случаи отсутствия согласованности между содержанием нормативного регулирования, целями и задачами правоохранительной деятельности. Это приводит к низким результатам деятельности органов внутренних дел.

В контексте рассматриваемого вопроса важно также подчеркнуть, что в ряде регионов отмечается острая нехватка кадров в службе участковых уполномоченных полиции, в связи с чем возникает следующая проблема — участковые уполномоченные вынуждены обслуживать несколько административных участков, что влечет за собой увеличение нагрузки. Следовательно, упускаются важные направления профилактической работы, подразделения территориальных органов внутренних дел лишаются возможности получить своевременную и необходимую информацию о лицах, которые могли бы совершить правонарушение. Складывается практика, которая, к сожалению, не позволяет сотрудникам органов внутренних дел адекватно оценить ситуацию в сфере деликтности той или иной группы лиц, проживающих на соответствующей территории.

Наряду с этим возникает еще одна проблема, связанная с возможностью отвлечения участковых уполномоченных полиции от непосредственных обязанностей. Как правило, связано это с наделением полномочиями начальника территориального органа МВД России на районном уровне по привлечению участкового уполномоченного полиции к выполнению обязан-

ностей, при невозможности их выполнения иными сотрудниками полиции. К таким полномочиям относятся:

- проведение проверок по заявлениям и сообщениям о происшествиях, которые могут привести к наступлению страхового случая, фактах совершения дорожно-транспортных происшествий, а также содержащим признаки преступлений в сфере экономики, экологических преступлений;

- участие в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, привлечение к проведению следственных мероприятий вне территории закрепленных административных участков;

- привлечение для дежурств в следственно-оперативных группах, группах немедленного реагирования, дежурных частях территориальных органов МВД России, а также в резерве для выполнения задач по охране и конвоированию задержанных и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, а также лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста.

Соблюдение этих положений в ущерб «постоянному присутствию» на административном участке и в угоду моментного улучшения оперативной обстановки фактически исключает профилактическую работу участкового уполномоченного полиции неподведомственной территории. Подобное положение вещей снижает результативность деятельности полиции, а самое главное не способствует более качественному обеспечению прав и законных интересов граждан.

Нет необходимости внесения каких-либо кардинальных перемен в отношении института участковых уполномоченных полиции, поскольку сложившаяся вековая традиция деятельности от квартального надзирателя, урядника до участкового уполномоченного полиции показала эффективность деятельности данной службы. Но вместе с тем представляется необходимым применение комплексных мер, направленных на совершенствование деятельности участковых уполномоченных полиции, таких как:

- 1) совершенствование нормативно-правовых основ деятельности участкового уполномоченного полиции;
- 2) создание условий для обеспечения единообразной правоприменительной практики;
- 3) стимулирование сотрудников органов внутренних дел, осуществляющих результативную профилактическую работу среди населения, направленную на социализацию, организацию занятости и досуга; повышение правосознания;
- 4) пропагандистская работа, имеющая целью повышение статуса участкового уполномоченного полиции, работающего непосредственно с населением, проживающим на территории муниципального образования, как одного из ключевых инструментов государственной системы профилактики правонарушений.

Пристатейный библиографический список

1. Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции [Текст]: приказ МВД России от 31.12.2012 № 1166 // Российская газета. — 2013. — № 65. — 27 марта.
2. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Федеральный закон от 6 апреля 2011 № 64-ФЗ // Российская газета. — 2011. — № 75. — 8 апреля.
3. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ // Российская газета. — 1999. — № 121. — 30 июня.
4. Галикеева Л. А., Усманова Д. Р. О понятии и содержании административного надзора осуществляемыми органами исполнительной власти // Вестник ВЭГУ. — 2014. — № 1 (69).
5. Сайфуллин Э. В., Султанов Э. В. Проблемы формирования гражданского общества в России // Социально-политические науки. — 2012. — № 1.

Корниенко О. В.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА СОВЕРШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ СТАТЬЕЙ 20.22 КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

В статье анализируются основные проблемы привлечения к административной ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, обосновывается необходимость совершенствования законодательства об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административные правонарушения, ответственность родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, квалификация административных правонарушений.

Kornienko O. V.

THE ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR COMMITMENT OF ADMINISTRATIVE OFFENCES IN ACCORDANCE WITH ART. 20.22 OF THE CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION ON ADMINISTRATIVE OFFENSES

The article analyzes the main problems of imposition of administrative sanctions on parents or other legal representatives of minors, justifies the necessity of improving the legislation on administrative offences.

Keywords: administrative violations, responsibility of parents or other legal representatives of the minors, qualification of types of administrative offences.



Корниенко О. В.

С целью усиления административной ответственности за нарушения в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции Федеральным законом от 21 декабря 2013 г. № 365-ФЗ¹ были внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ)², в частности, в его ст. 20.22 КоАП РФ.

Так, за нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, иных одурманивающих веществ, предусмотрена административная ответственность родителей или иных законных представителей. Безусловно, новая редакция статьи в большей степени соответствует цели реализации общественно полезных целей — борьба с пьянством, алкоголизмом, правонарушениями несовершеннолетних, халатным отношением родителей либо иных законных представителей к воспитанию несовершеннолетних, чем предыдущая. Однако, на наш взгляд, ее содержание не дает ответов на все возможные жизненные ситуации.

Принятие и реформирование ряда нормативных правовых актов в сфере оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции одной из целей имеет обеспечение права граждан, в том числе несовершеннолетних, на здоровье. Тем более что ч. 3 ст. 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее — Федеральный закон № 171-ФЗ)³ прямо устанавливает запрет на потребление (рас-

питие) алкогольной продукции несовершеннолетними, а значит, не только потребление этой продукции в общественных местах, а в целом где бы то ни было.

К примеру, руководствуясь приказом МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации»⁴, сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних проводят индивидуальную профилактическую работу с несовершеннолетними с учетом особенностей их личности и окружения, характера совершенных правонарушений, условий семейного воспитания. Указанные обстоятельства устанавливаются в ходе проведения профилактических бесед с несовершеннолетним, его родителями или иными законными представителями, другими лицами, а также посещения несовершеннолетнего по месту жительства. Таким образом, учитывая изменения в КоАП РФ, при обнаружении признаков состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.22 КоАП РФ, в виде нахождения по месту жительства в состоянии опьянения несовершеннолетнего в возрасте до 16 лет инспектор обязан пресечь данное нарушение и составить необходимые процессуальные документы. Вместе с тем возникает вопрос, каким образом сотрудник полиции добудет доказательства по делу о таком правонарушении? Достаточно ли в этом случае показаний свидетелей, либо необходимо проводить медицинское освидетельствование на состоянии опьянения несовершеннолетнего?

В соответствии с КоАП РФ в целях обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, в том числе медицинское

этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // СЗ РФ. — 1995. — № 48. — Ст. 4553.

1 Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с усилением уголовной и административной ответственности за нарушения в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ). — 2013. — № 51. — Ст. 6685.

2 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 04.11.2014) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1.

3 Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (ред. от 2 ноября 2013 г.) «О государственном регулировании производства и оборота

4 Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2014. — № 11.

освидетельствование лиц, совершивших административные правонарушения, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения. Однако следует учесть, что по ст. 20.22 КоАП РФ лицами, совершившими административное правонарушение, т. е. субъектами являются родители или иные законные представители.

Кроме того, проблемы могут возникнуть и при решении вопроса о порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения. Как отмечено в ряде научных публикаций⁵, медицинское освидетельствование на состояние опьянения иных лиц, не являющихся водителями транспортных средств, должно осуществляться в соответствии с требованиями Временной инструкции о порядке медицинского освидетельствования для установления факта употребления алкоголя и состояния опьянения, утвержденной заместителем министра здравоохранения СССР 1 сентября 1988 г. № 06–14/33–14⁶.

В соответствии с названным нормативным актом медицинское освидетельствование для установления факта употребления алкоголя и состояния опьянения назначается в случаях, когда закон предусматривает дисциплинарную или административную ответственность за потребление алкоголя либо пребывание в состоянии опьянения и предполагает применение освидетельствования к лицам, совершившим административные правонарушения в сфере общественного порядка, связанные с потреблением алкогольных напитков. Поэтому, разделяя в определенной мере позицию Л. С. Буториной о том, что должностным лицам органов внутренних дел, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.22 КоАП РФ, при выявлении признаков правонарушения необходимо предоставить право направлять несовершеннолетнего на медицинское освидетельствование на состояние опьянения⁷, следует отметить, что данную меру целесообразно закрепить в ст. 27.12.1 КоАП РФ.

Подытоживая, целесообразно отметить следующее. Принятие изменений в части совершенствования ст. 20.22 КоАП РФ в связи с усилением административной ответственности, на наш взгляд, несколько нарушило структуру особенной части КоАП РФ. Ранее нормы данной статьи предусматривали административную ответственность за появление в состоянии опьянения, распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции несовершеннолетними в возрасте до шестнадцати лет, но только в случае, если все перечисленное происходило в общественных местах. Поскольку административная ответственность предусматривалась за совершение указанных действий в общественных местах, то объектом данного правонарушения являлся общественный порядок, а норма была включена в 20 главу КоАП РФ.

В настоящее время, независимо от места пребывания несовершеннолетнего, действия, выражающиеся в нахождении в состоянии опьянения, потреблении (распитии) алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потреблении наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, иных одурманивающих веществ несовершеннолетними до 16 лет, уже образуют состав административного правонарушения, предусмотренного анализируемой статьей. Таким образом, изменились условия, характеризующие объективную сторону данного административного правонарушения, а именно признак — место совершения административного правонарушения. Следовательно, поводом для возбуждения дела

об административном правонарушении и составления протокола также будет являться непосредственное обнаружение должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административном правонарушении, несовершеннолетнего в состоянии опьянения либо в процессе потребления им алкогольной и спиртосодержащей продукции по месту жительства или пребывания несовершеннолетнего.

Предлагается включить состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.22 КоАП РФ «Нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ», в главу 6 КоАП РФ, поскольку признак, характеризующий действие как административное правонарушение, совершенное в общественном месте, для квалификации административного правонарушения принципиального значения не имеет.

Во-первых, объективная сторона административного правонарушения не предусматривает исключительности его совершения в общественном месте или местах, перечисленных в Федеральном законе № 171-ФЗ.

Во-вторых, на наш взгляд, объектом рассматриваемого административного правонарушения являются общественные отношения в сфере охраны здоровья и развития несовершеннолетнего.

Кроме того, целесообразно дополнить ч. 1 ст. 27.12.1 КоАП РФ «Медицинское освидетельствование на состояние опьянения» абзацем следующего содержания: «При совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.22 настоящего Кодекса, несовершеннолетние, не достигшие возраста 16 лет, подлежат направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения».

Пристатейный библиографический список

1. Буторина Л. С. Административное принуждение, применяемое в отношении несовершеннолетних: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2012.
2. Временная инструкция о порядке медицинского освидетельствования для установления факта употребления алкоголя и состояния опьянения, утвержденной заместителем Министра здравоохранения СССР 1 сентября 1988 г. № 06–14/33–14 (Документ опубликован не был).
3. Дерюга А. Н., Мотрович И. Д. Проблемы применения медицинского освидетельствования на состояние опьянения: административно-деликтный аспект // Административное право и процесс. — 2011. — № 9.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 04.11.2014) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1.
5. Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2014. — № 11.
6. Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с усилением уголовной и административной ответственности за нарушения в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» // Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 51. — Ст. 6685.
7. Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (ред. от 2 ноября 2013 г.) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 48. — Ст. 4553.

5 См.: Дерюга А. Н., Мотрович И. Д. Проблемы применения медицинского освидетельствования на состояние опьянения: административно-деликтный аспект // Административное право и процесс. — 2011. — № 9. — С. 34–37.

6 Документ опубликован не был.

7 См.: Буторина Л. С. Административное принуждение, применяемое в отношении несовершеннолетних: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2012. — 25 с.

Лядов Э. В.

СПЕЦИАЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ В ВОЕННОЙ СЛУЖБЕ КАК АЛЬТЕРНАТИВА ЛИШЕНИЮ СВОБОДЫ (ВИДУ НАКАЗАНИЯ) ПРИМЕНЯЕМОЙ К ВОЕННОСЛУЖАЩИМ

В статье рассматриваются вопросы применения уголовного наказания в виде ограничения по военной службе к военнослужащим, проходящим военную службу по контракту. Ограничение по военной службе, как один из специальных видов уголовных наказаний, применяемых к военнослужащим, предусмотрен ст. 51 УК РФ. Для уголовного законодательства России он является новым видом наказания, который впервые был введен в систему уголовных наказаний Уголовным кодексом РФ 1996 г., вступившим в действие с 1 января 1997 г. Данный вид наказания заменяет ч. 2 ст. 34 УК РСФСР, по которой исправительные работы без лишения свободы военнослужащим заменялись содержанием на гауптвахте на срок до двух месяцев, что не являлось ранее самостоятельным видом наказания.

Практика применения наказания в виде ограничения по военной службе показывает, что, вводя последний в систему уголовных наказаний, законодатель стремился позволить военнослужащим, которые избрали такой вид деятельности в качестве своей профессии, за совершение воинских и общеуголовных преступлений небольшой и средней тяжести не лишаться возможности проходить военную службу.

Данный вид наказания применяется в двух случаях. Во-первых, когда в санкции статьи Особенной части УК РФ предусмотрен этот вид наказания за совершение преступления против военной службы от трех месяцев до двух лет, например, части 1 и 3 ст. 332, ч. 1 ст. 334 УК РФ и, во-вторых, военнослужащим, совершившим преступления, которые не относятся к числу преступлений против военной службы, при наличии в санкции соответствующей статьи наказания в виде исправительных работ и желании суда назначить именно исправительные работы, которые он в порядке ст. 51 УК РФ заменяет на ограничение по военной службе, например, части 1 и 2 ст. 115, части 1 и 2 ст. 158, части 1 и 2 ст. 159 УК РФ.

Ключевые слова: альтернативы лишению свободы, ограничение по военной службе, наказания, не связанные с лишением свободы, денежное довольствие, удержания из денежного довольствия.

Lyadov E. V.

SPECIAL RESTRICTIONS IN MILITARY SERVICE AS AN ALTERNATIVE TO IMPRISONMENT (PUNISHMENT) IS APPLIED TO SERVICEMEN

This article deals with the application of criminal punishment in the form of restrictions on military service to undergoing military service under the contract. Restriction on military service as one of the special types of criminal penalties applied to the military provided by the art. 51 of the Criminal Code. It is a new form of punishment in the criminal law of Russia, which was first introduced in criminal penalties of the 1996 Criminal Code, which came into effect on January 1, 1997. This form of punishment has replaces the Part 2 of the art. 34 of the Criminal Code of the Russian SFSR, according to which community service of the military servants without imprisonment was replaced with the military confinement for a period up to two months, which earlier was not a separate kind of punishment.

The practice of punishment in the form of restrictions on military service shows that by introducing it in a system of criminal penalties, the legislature seeks to give the military servants, who have chosen this type of activity as their profession and has committed military and ordinary crimes of average and little gravity, the opportunity to continue their military service.

This form of punishment is applied in two cases. Firstly, when the sanction of an article of the Special Part of the Criminal Code provides this kind of punishment for the commission of crimes against military service for a period from three months to two years, for example, parts 1 and 3 of Art. 332, part 1 of Art. 334 of the Criminal Code. Secondly, to the soldiers who have committed crimes, which are not related to the number of crimes against military service by the presence of appropriate community service sanctions in the articles' penalty and by the court decision to appoint community service punishment according to the Art. 51 of the Criminal Code of the Russian Federation, which the court can substitute for restriction on military service, for example, as in parts 1 and 2 of Art. 115, parts 1 and 2 of Art. 158, parts 1 and 2 of Art. 159 of the Criminal Code.

Keywords: alternatives to imprisonment, restriction on military service, no penalties involving deprivation of liberty, allowance, deduction of allowance.

Одним из действенных средств охраны общественных отношений и военной безопасности государства от преступных посягательств лиц, проходящих военную службу, наряду с профилактическими мерами, продолжает оставаться уголовное наказание¹.

Ограничение по военной службе, как один из специальных видов уголовных наказаний, применяемых к военнослужащим, предусмотрен ст. 51 УК РФ. Для уголовного законодательства России он является новым видом наказания, который впервые был введен в систему уголовных наказаний Уголовным

кодексом РФ 1996 г., вступившим в действие с 1 января 1997 г. Данный вид наказания заменяет ч. 2 ст. 34 УК РСФСР, по которой исправительные работы без лишения свободы военнослужащим заменялись содержанием на гауптвахте на срок до двух месяцев, что не являлось ранее самостоятельным видом наказания².

Говоря о соотношении видов наказаний в санкциях норм о преступлениях против военной службы, можно отметить, что рассматриваемый вид наказания присутствует в 16 статьях (76,2%), в 20 санкциях (43,4%) главы 33 «Преступления про-



Лядов Э. В.

1 См.: Сивов В. В. Специальные виды уголовных наказаний, применяемых к военнослужащим: уголовно-правовой и уголовно-исполнительный аспекты: Монография. — М., 2013. — С. 3.

2 См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под общ. ред. Ю. И. Скуратова и В. М. Лебедева. 3-е изд., изм. и доп. — М., 2001. — С. 106–107.

тив военной службы» УК РФ. Сравнивая приведенные выше показатели ограничения по военной службе с аналогичными показателями по другим видам наказаний, назначение которых предусмотрено УК РФ за совершение преступлений против военной службы, получаем следующую картину: штраф предусмотрен в трех санкциях (6,5%) трех статей (14,3%); арест — в 11 санкциях (23,9%), 10 статьях (47,6%); содержание в дисциплинарной воинской части — в 23 санкциях (50%), 18 статьях (85,7%); лишение свободы — в 38 санкциях (82,6%), 20 статьях (95,2%), причем в пяти санкциях (10,9%), трех статьях (14,3%) наказание в виде лишения свободы назначается в сочетании с дополнительным видом наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Таким образом, можно сделать вывод, что по распространенности как в статьях, так и санкциях за совершение преступлений против военной службы рассматриваемый вид наказания законодателем поставлен на третье место после лишения свободы и содержания в дисциплинарной воинской части.

Однако несмотря на отводимое место в иерархии (по распространенности в санкциях) наказаний в данной области, и в целом в системе наказаний, установленной в ст. 44 УК РФ, следует констатировать, что удельный вес осужденных к рассматриваемому виду наказания, несмотря на ежегодную положительную тенденцию, остается достаточно низким. По данным Н. А. Шулепова, удельный вес применения ограничения по военной службе от общего числа осужденных военнослужащих составил в 1998 г. 0,54%, в 1999 г. — 0,9%³, в 2000 г. — 0,8%, в 2001 г. — 1,2%⁴, в 2002 г. — 1,21%, в 2003 г. — 1,3%⁵, в 2004 г. — 1,25%, в 2005 г. — 1,4%, в 2006 г. — 1,6%, в 2007 г. — 2,1%, в 2008 г. — 2,2%, в 2009 г. — 2,4%⁶, по нашим данным, удельный вес осужденных к ограничению по военной службе составил в 2010 г. 2,68%, в 2011 г. — 2,61%, в 2012 г. — 8,7%, в 2013 г. — 5,82%⁷. Применительно к рассматриваемым показателям необходимо отметить, что после вступления в законную силу УК РФ можно было согласиться с мнением Т. В. Непомнящей, которая отмечала, что ограничение по военной службе — это фактически исправительные работы для военнослужащих⁸. Это утверждение было верным в связи с тем, что, как правильно указывают В. Н. Орлов и А. Л. Карабанов, ограничение по военной службе являлось практически эквивалентом исправительных работ, применяемым в отношении осужденных военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, поскольку, так же как и при исправительных работах, из заработка, из денежного содержания осужденного производились удержания в доход государства в размере, установленном приговором суда, но не свыше двадцати процентов⁹. Однако после внесения изменений в ст. 50 УК РФ Федеральным законом № 162-ФЗ от 8 декабря

2003 г.¹⁰ исправительные работы стало возможным назначать только осужденному, не имеющему основного места работы, и поэтому отмечаемое ранее равенство между ограничением по военной службе и исправительными работами утратилось. Вновь о равенстве стало возможным говорить лишь спустя восемь лет, после того, как законодатель Федеральным законом от 07.12.2011 № 420-ФЗ¹¹ вернул возможность назначения исправительных работ как лицам, имеющим основное место работы, так и не имеющим такового. Результатом внесенных изменений стал резкий подъем применения ограничения по военной службе. Если в 2011 г., как было указано выше, его удельный вес составлял 2,61%, то в 2012 г. увеличился более чем в три раза и достиг 8,7%.

Практика применения наказания в виде ограничения по военной службе показывает, что вводя последний в систему уголовных наказаний, законодатель стремился позволить военнослужащим, которые избрали такой вид деятельности в качестве своей профессии, за совершение воинских и общеуголовных преступлений небольшой и средней тяжести не лишаться возможности проходить военную службу. Особенно актуальным это является для высококвалифицированных военных специалистов, цели наказания применительно к которым можно достичь, не отрывая их от привычной социальной среды и выполнения профессиональных воинских обязанностей, путем применения альтернативного лишения свободы наказания, а именно ограничения по военной службе.

Данный вид наказания не имеет гендерных ограничений, иными словами, он может быть назначен судом как военнослужащим мужчинам, так и военнослужащим женщинам, однако исключительно тем, которые проходят военную службу по контракту.

Военнослужащим, проходящим военную службу по контракту в соответствии с Положением о порядке прохождения военной службы¹², является гражданин Российской Федерации, добровольно заключивший письменный контракт (договор) с Министерством обороны РФ (федеральным органом исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба) на три года, пять лет, десять лет либо на меньший срок до наступления предельного возраста пребывания на военной службе, а также на неопределенный срок (до наступления предельного возраста пребывания на военной службе) (п. «а» ч. 5 ст. 9 Положения). Контракт не может быть заключен с гражданином (военнослужащим), в отношении которого вынесен обвинительный приговор и которому назначено наказание, в отношении которого ведется дознание либо предварительное следствие или уголовное дело в отношении которого передано в суд, с лицом, имеющим неснятую или непогашенную судимость за совершение преступления, а также отбывавшим наказание в виде лишения свободы (ч. 3 ст. 4).

Началом военной службы считается день вступления в силу контракта. Срок военной службы истекает в соответствующие месяц и число последнего года срока контракта либо в соответствующее число последнего месяца срока контракта, если контракт был заключен на срок до одного года. В случаях, когда истечение срока военной службы приходится на месяц, в ко-

3 См.: Шулепов Н. А. Теоретические основы реализации уголовной ответственности военнослужащих: Дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2001. — С. 365.

4 См.: Рамазанов А. Ж. Наказания, не связанные с лишением свободы, и практика их применения: Дис. ... юрид. наук. — Коломна, 2002. — С. 116.

5 См.: Раков А. В. Применение военными судами уголовных наказаний в отношении военнослужащих: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — С. 212.

6 См.: Сивов В. В. Указ. соч. — С. 61.

7 Сводные статистические сведения о состоянии судимости в России за 2010, 2011, 2012, 2013 гг. (ф. 10.3) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79>

8 Непомнящая Т. В. Назначение уголовного наказания: теория, практика, перспективы. — СПб., 2006. — С. 646; Непомнящая Т. В. Мера уголовного наказания: проблемы теории и практики: Дис. ... д-ра юрид. наук. — Екатеринбург, 2010. — С. 305.

9 Орлов В. Н., Карабанов А. Л. Уголовное наказание в виде ограничения по военной службе: уголовно-правовые и уголовно-исполнительные аспекты: Монография. — М., 2006. — С. 87–88.

10 О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 08 декабря 2003 г. № 162-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. — 2003. — № 50. — Ст. 4848.

11 О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 07 декабря 2011 г. № 420-ФЗ // Российская газета. — 2011. — 09 дек.

12 Вопросы прохождения военной службы (вместе с «Положением о порядке прохождения военной службы»): указ Президента Рос. Федерации от 16 сентября 1999 № 1237 (ред. от 03 октября 2014 г.) // Собрание законодательства Рос. Федерации. — 1999. — № 38. — Ст. 4534.

тором нет соответствующего числа, указанный срок истекает в последний день этого месяца. Днем окончания военной службы считается день исключения военнослужащего из списков личного состава воинской части в связи с увольнением с военной службы.

Данный вид наказания применяется в двух случаях. Во-первых, когда в санкции статьи Особенной части УК РФ предусмотрен этот вид наказания за совершение преступления против военной службы от трех месяцев до двух лет, например, части 1 и 3 ст. 332, ч. 1 ст. 334 УК РФ и, во-вторых, военнослужащим, совершившим преступления, которые не относятся к числу преступлений против военной службы при наличии в санкции соответствующей статьи наказания в виде исправительных работ и желании суда назначить именно исправительные работы, которые он в порядке ст. 51 УК РФ заменяет на ограничение по военной службе, например, части 1 и 2 ст. 115, части 1 и 2 ст. 158, части 1. и 2 ст. 159 УК РФ.

Например, Астраханским гарнизонным военным судом 2 августа 2002 г. военнослужащий Р., проходящий военную службу по контракту, был осужден по пунктам «а», «б», «в» ч. 1 ст. 256 УК РФ за незаконную добычу рыбы с причинением крупного ущерба, с применением иных способов массового истребления рыбы в местах нереста и миграционных путях к ним. Суд назначил Р. наказание в виде исправительных работ сроком на один год, с удержанием десяти процентов из его заработка в доход государства, которые в соответствии со ст. 51 УК РФ были заменены на ограничение по военной службе на тот же срок, с удержанием десяти процентов из его денежного содержания в доход государства¹³.

Следует сказать, что в соответствии с ч. 1 ст. 73 УК РФ если, назначив ограничение по военной службе, суд придет к выводу о возможности исправления осужденного без реального отбывания наказания, он постановляет считать назначенное наказание условным.

Так, Астраханским гарнизонным военным судом 8 января 2002 г. военнослужащий Ш., проходящий военную службу по контракту, был осужден по ч. 1 ст. 349 УК РФ за нарушение правил обращения с оружием, повлекшее по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека. Суд назначил Ш. наказание в виде ограничения по военной службе сроком на два года, с удержанием десяти процентов из его денежного содержания в доход государства. В соответствии со ст. 73 УК РФ данное наказание ему назначено условно с испытательным сроком один год¹⁴.

Ограничение по военной службе оказывает на осужденного психологическое воздействие фактом судимости, содержанием упрека государства, ограничивает или замедляет продвижение по службе, влечет экономические утраты, связанные с удержанием из денежного содержания (довольствия) в доход государства¹⁵. Помимо этого, поскольку военнослужащий ограничен в продвижении в должности и звании, следствием этого является отсутствие возможности в повышении размера денежного довольствия.

Рассматривая ограничение по военной службе как альтернативу лишению свободы, следует отметить, что, отбывая данный вид наказания, осужденный не отрывается от привычной для него социальной среды (которая, отметим, обладает определенными особенностями в силу характера деятельности), продолжает службу, хотя и подвергается принудительному удержанию в доход государства определенной части его денежного довольствия.

Следует сказать, что военные суды, применяя наказание в виде ограничения по военной службе, иной раз допускают

ошибки, назначая последнее и по тем статьям Особенной части УК РФ, которые не предусматривают наказания в виде ограничения по военной службе или исправительных работ.

Так, Рязанским гарнизонным военным судом 12 февраля 2003 г. военнослужащий П., проходящий военную службу по контракту, был осужден по ч. 1 ст. 335 УК РФ за нарушение уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности, связанное с унижением чести и достоинства потерпевшего и сопряженное с насилием. Применив статьи 64 и 51, УК РФ суд назначил П. наказание в виде ограничения по военной службе сроком на один год с удержанием десяти процентов из денежного содержания, исчисленного из его должностного оклада, оклада по воинскому званию, ежемесячных и иных надбавок и других денежных выплат в доход государства.

Однако 21 мая 2003 г. по надзорному представлению военного прокурора данный приговор Постановлением Президиума Московского окружного военного суда был изменен. Из приговора было исключено указание о применении к военнослужащему П. ст. 51 УК РФ и было назначено наказание с применением статей 46 и 64 УК РФ в виде штрафа в размере двадцати пяти минимальных размеров оплаты труда (2500 рублей).

При этом Президиум Московского окружного военного суда указал, что поскольку санкция ч. 1 ст. 335 УК РФ не предусматривает наказаний в виде ограничения по военной службе или исправительных работ, суд не вправе был назначать П. данный вид наказания¹⁶.

В соответствии с ч. 1 ст. 72 УК РФ срок ограничения по военной службе исчисляется в месяцах и годах и отбывается во время прохождения военной службы по контракту.

При определении сроков наказаний путем сложения наказаний трем дням ограничения по военной службе соответствует один день лишения свободы, аналогичным образом засчитывается время содержания лица под стражей до судебного разбирательства.

Содержание данного наказания, назначенного реально, состоит в том, что, во-первых, из денежного довольствия осужденного производятся удержания в доход государства в размере, установленном приговором суда, во-вторых, осужденный в течение определенного в приговоре времени не может быть повышен в должности и воинском звании и, в-третьих, срок наказания не засчитывается в выслугу лет для присвоения очередного воинского звания.

Порядок и условия исполнения наказания в виде ограничения по военной службе регламентируется: гл. 18 (ст. 143–148 УИК РФ), Правилами отбывания уголовных наказаний осужденными военнослужащими¹⁷, утвержденными 29 июля 1997 г. Приказом № 302 Министра обороны Российской Федерации (ред. от 04.09.2006)¹⁸.

В соответствии с п. 2 вышеуказанных Правил последние распространяют свое действие на осужденных военнослужащих, проходящих военную службу в Вооруженных Силах, других войсках, воинских формированиях и органах Российской Федерации, и определяют процедуру исполнения наказаний, отбываемых в условиях дальнейшего прохождения осужденными военной службы, а именно: ограничения по военной службе, ареста и содержания в дисциплинарной воинской части.

Контроль за исполнением наказания в виде ограничения по военной службе в соответствии со ст. 20 УИК РФ осуществляет военный суд.

Основные обязанности по исполнению рассматриваемого наказания возлагаются на командование воинских частей, учреждений, органов и воинских формирований, в которых про-

13 См.: Рамазанов А. Ж. Указ. соч. — С. 104.

14 См.: Рамазанов А. Ж. Указ. соч. — С. 105.

15 См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под общ. ред. Ю. И. Скуратова и В. М. Лебедева. 3-е изд., изм. и доп. — М., 2001. — С. 107.

16 Архив Рязанского гарнизонного военного суда за 2003 г.

17 Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 1998. — № 1. — С. 9–31.

18 Далее — Правила.

ходят службу военнослужащие, осужденные к ограничению по военной службе (ч. 12 ст. 16 УИК РФ, п. 9 Правил).

Правовыми основаниями начала исполнения наказания в виде ограничения по военной службе являются, помимо вступившего в законную силу приговора суда, изданный для его исполнения приказ командира воинской части по месту отбывания наказания (ч. 1 ст. 143 УИК РФ, п. 12 Правил). В приказе разъясняются положения приговора, касающиеся оснований и срока наказания и вытекающих из него правоограничений, определяются кадровые, финансовые и другие службы либо должностные лица, ответственные за выполнение отдельных предписаний приговора.

В целях реализации определенного приговором наказания вышеуказанный приказ доводится до осужденного, факт чего удостоверяется его подписью, подписью всего личного состава части, где он проходит службу, а также кадровых и финансовых органов.

Для обеспечения соблюдения законных прав и интересов осужденного ст. 147 УИК РФ предусматривается, что не позднее, чем за три дня до окончания отбывания им наказания в виде ограничения по военной службе командир воинской части обязан издать приказ о прекращении исполнения наказания, с указанием даты прекращения исполнения данного вида наказания. Такой датой является последний день срока наказания с учетом тех изменений, которые могут быть внесены в срок наказания в соответствии с законом (ч. 1 ст. 173 УИК РФ).

Истечение срока, установленного приговором суда, влечет за собой немедленное прекращение всех правоограничений, вытекающих из содержания наказания.

Выше был указан один из вариантов прекращения исполнения ограничения по военной службе, а именно прекращение по отбытии всего срока наказания, установленного судом. Однако, прекращение может быть и досрочным. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 51 Закона «О воинской обязанности и военной службе» (ред. от 21.07.2014, с изм. от 14.10.2014)¹⁹ военнослужащий, проходящий военную службу по контракту, может быть досрочно уволен с военной службы, в частности: в связи с организационно-штатными мероприятиями; в связи с невыполнением им условий контракта; в связи с отказом в допуске к государственной тайне или лишением указанного допуска; в связи с вступлением в законную силу приговора суда о назначении военнослужащему наказания в виде лишения свободы условно за преступление, совершенное по неосторожности и др.

Подобные ситуации могут возникать и в период отбывания наказания в виде ограничения по военной службе. А поскольку в случае увольнения со службы военнослужащий утрачивает свой статус и, соответственно, в силу ст. 51 УК РФ не может отбывать назначенное ему наказание, в ст. 148 УИК РФ предусмотрена обязанность командира воинской части направлять в суд представление о замене неотбытой части наказания более мягким его видом либо о досрочном освобождении лица от дальнейшего отбывания наказания.

Вопросам освобождения военнослужащих от отбывания наказания посвящена ст. 174 УИК РФ. Согласно ч. 1 данной статьи осужденные военнослужащие, отбывающие ограничение по военной службе, освобождаются от дальнейшего отбывания наказания в случае заболевания, делающего их негодными к военной службе, при этом неотбытая часть наказания может быть заменена более мягким видом наказания. Порядок же обращения с ходатайством об освобождении от отбывания наказания и представления о замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания урегулирован ст. 175 УИК РФ.

Решение об этом находится в ведении суда, вынесшего приговор, причем последний принимает решение, основываясь на наличии оснований досрочного освобождения (ст. 172 УИК

РФ), достижения назначенным ранее наказанием основной цели — исправления осужденного, мнения по данному вопросу командования воинской части.

В п. 10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.05.2014 № 8 отмечается, что в случае если до истечения установленного приговором суда срока наказания в виде ограничения по военной службе у осужденного военнослужащего истекает срок контракта, новый контракт с таким военнослужащим не заключается и такой военнослужащий подлежит увольнению с военной службы по истечении срока контракта. В этих случаях командир воинской части направляет представление в суд о замене оставшейся неотбытой части наказания более мягким видом наказания либо об освобождении от наказания.

Рассмотрение такого представления командира воинской части согласно п. 19 ст. 397 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее — УПК РФ) относится к вопросам, связанным с исполнением приговора, и осуществляется в порядке главы 47 УПК РФ²⁰.

В ч. 7 ст. 173 УИК РФ особо регламентируются действия командования воинской части после получения документов, подтверждающих освобождение осужденного военнослужащего от отбывания наказания по основанию, предусмотренному в п. «б» ст. 172 УИК РФ, а именно освобождение от отбывания наказания вследствие отмены приговора суда с прекращением уголовного дела. Такому осужденному командиром воинской части разъясняются его права на восстановление имущественных, трудовых, жилищных и иных утраченных на время отбывания наказания прав. В документе об освобождении, а именно — приказе командира воинской части — осужденному военнослужащему приносятся официальные извинения от имени государства.

Подводя итог рассматриваемому вопросу, остановимся на некоторых проблемных моментах, связанных с применением уголовного наказания в виде ограничения по военной службе.

Во-первых, необходимо сказать о некоторой несогласованности ограничения по военной службе и исправительных работ, которая заключается в различных сроках данных наказаний. Данная проблема проявляется в ситуации, когда суд принимает решение о замене военнослужащему, совершившему общеуголовное преступление, наказания в виде исправительных работ на ограничение по военной службе. В данном случае суд не может установить срок исправительных работ менее трех месяцев, хотя ч. 2 ст. 50 УК РФ предусматривает минимальный срок в два месяца, поскольку ч. 1 ст. 51 УК РФ определяет трехмесячный нижний предел срока ограничения по военной службе.

Во-вторых, размеры производимых при ограничении по военной службе в доход государства удержаний из денежного довольствия осужденного военнослужащего определяются судом и в отличие от исправительных работ имеют только верхний предел, а именно, устанавливаются до двадцати процентов денежного довольствия. Для сравнения заметим, что при назначении наказания в виде исправительных работ размер удержаний в доход государства в соответствии с ч. 3 ст. 50 УК РФ имеет помимо верхнего и нижний предел и устанавливается в пределах от пяти до двадцати процентов. Таким образом, в вышеописанной ситуации, то есть при замене военнослужащему, совершившему общеуголовное преступление, наказания в виде исправительных работ на ограничение по военной службе суд оказывается в неоднозначной ситуации, поскольку ч. 3 ст. 50 УК РФ установлен нижний предел удержаний в доход государства в размере 5%, то суд не может установить удержания ниже

20 О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 29 мая 2014 г. // Российская газета. — 2014. — № 8.

19 Российская газета. — 1998. — 02 апр.

указанного предела, хотя, как уже говорилось выше, ч. 2 ст. 51 УК РФ не имеет такового. Помимо этого, закон фактически не устанавливает запрета на возможность не устанавливать совершенно никаких удержаний из денежного довольствия осужденного военнослужащего, однако, как правильно указывает В. В. Сивов, данный подход является в принципе неверным, поскольку удержание является обязательным составляющим элементом рассматриваемого наказания²¹.

В целом можно отметить, что в действующей регламентации применения уголовного наказания в виде ограничения по военной службе имеется ряд пробелов, которые мешают его эффективному использованию. В частности, это касается оснований освобождения осужденного военнослужащего от дальнейшего отбывания данного вида наказания. Ни при одном из них УК РФ не предусматривает прямую возможность освобождения осужденного от дальнейшего отбывания наказания в виде ограничения по военной службе или же замену его неотбытой части другим, более мягким видом наказания.


Пристатейный библиографический список

1. Архив Рязанского гарнизонного военного суда за 2003 г.
2. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 1998. — № 1.
3. Вопросы прохождения военной службы (вместе с «Положением о порядке прохождения военной службы»): указ Президента Рос. Федерации от 16 сентября 1999 № 1237 (ред. от 03 октября 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1999. — № 38. — Ст. 4534.
4. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под общ. ред. Ю. И. Скуратова и В. М. Лебедева. 3-е изд., изм. и доп. — М., 2001.
5. Непомнящая Т. В. Назначение уголовного наказания: теория, практика, перспективы. — СПб., 2006.

6. Непомнящая Т. В. Мера уголовного наказания: проблемы теории и практики: дис. ... доктора юрид. наук. — Екатеринбург, 2010.
7. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 07 декабря 2011 г. № 420-ФЗ // Российская газета. — 2011. — 09 декабря.
8. О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 08 декабря 2003 г. № 162-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2003. — № 50. — Ст. 4848.
9. О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 29 мая 2014 г. // Российская газета. — 2014. — № 8.
10. Орлов В. Н., Карабанов А. Л. Уголовное наказание в виде ограничения по военной службе: уголовно-правовые и уголовно-исполнительные аспекты: монография. — М., 2006.
11. Раков А. В. Применение военными судами уголовных наказаний в отношении военнослужащих: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004.
12. Рамазанов А. Ж. Наказания, не связанные с лишением свободы, и практика их применения: Дис. ... юрид. наук. — Коломна, 2002.
13. Сводные статистические сведения о состоянии судимости в России за 2010, 2011, 2012, 2013 гг. (ф. 10.3) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79>
14. Сивов В. В. Специальные виды уголовных наказаний, применяемых к военнослужащим: уголовно-правовой и уголовно-исполнительный аспекты: Монография. — М., 2013.
15. Шулепов Н. А. Теоретические основы реализации уголовной ответственности военнослужащих: Дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2001.

21 См.: Сивов В. В. Указ соч. — С. 67.

Об авторе



Александр Михайлович СОЛНЦЕВ

Кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой международного права Российского университета дружбы народов. В 2005 г. с отличием окончил магистратуру РУДН по специальности «Международное право». В 2008 г. защитил кандидатскую диссертацию под руководством профессора А. Х. Абашидзе на тему «Роль международных судебных учреждений в разрешении международных экологических споров». Проходил стажировку в Университете Амстердама (University van Amsterdam, Нидерланды, 2001–2002 гг.) и в Управлении Верховного комиссара ООН по правам человека (Женева, 2012 г.). Член Российской ассоциации международного права. Сфера научных интересов: проблемы теории и практики международного права, в особенности вопросы международного экологического права, международного космического права, мирного разрешения споров; проблемы защиты прав человека; африканистика. Автор и соавтор более 150 работ, опубликованных в России и за рубежом.

А. М. Солнцев

**СОВРЕМЕННОЕ МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО
О ЗАЩИТЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА**

Наше издательство предлагает следующие книги:

Издательство **URSS**

117335, Москва, Нахимовский проспект, 56. Телефон / факс: (499) 724 25 45

Каталог изданий в Интернете: <http://URSS.ru>

E-mail: URSS@URSS.ru

Тепляков Д. О.

СУЩНОСТЬ И ПОНЯТИЕ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ

В статье рассматриваются существенные характеристики конституционного права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, на основании существенных характеристик данного права дается его определение. Доказывается, что основное назначение права на обращение — гарантия реализации, защиты, восстановления прав и свобод граждан.

Ключевые слова: право на обращение, юридические гарантии, реализация прав и свобод граждан.

Terlyakov D. O.

THE ESSENCE AND CONCEPT OF THE CITIZENS' RIGHT OF THE APPEALS

In article the most important characteristics of a constitutional right of the appeal to public authorities and local governments in the Russian Federation are considered, on the basis of intrinsic characteristics of this right its definition is given. It is proved that a main purpose of this right is a guarantee of realization, protection, restoration of the rights and freedoms of citizens.

Keywords: right of the appeal, legal guarantees, realization of the rights and freedoms of citizens.



Тепляков Д. О.

Право граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления является очень сложным и многоаспектным, тем не менее необходимо дать научное объяснение сложившейся практике реализации Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 59-ФЗ).

Существуют различные точки зрения на сущность права на обращение граждан в органы государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации. Учитывая многоаспектность права на обращение граждан, авторами, как правило, выделяются два и более аспекта данного права.

Ряд авторов определяющим аспектом права на обращение считают канал обратной связи между гражданами и государством. Такой точки зрения придерживаются И. А. Третьяков¹, С. Ю. Тюрина, Н. И. Борисов, Ю. В. Хрумалова, М. Михайловский, которые указывают, что для государства в лице органов власти обращения граждан являются важнейшим источником информации, необходимой для качественного и своевременного реагирования на нужды и потребности общества, эффективным средством общения с населением, удовлетворения воли и интересов личности². Обеспечивается проверка соответствия между характером и содержанием государственного воздействия на общественные отношения, с одной стороны, и общественной практикой — с другой³.

В качестве второстепенного признака права на обращение обратную связь выделяют Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский,

Ю. Н. Стариков⁴, А. П. Сунцов, А. А. Мишунина⁵, С. Г. Соловьев, И. Е. Попов⁶, Е. А. Иванова⁷, В. Г. Румянцева и В. В. Им⁸.

Другие авторы рассматривают право на обращение граждан как форму участия граждан в управлении государством. Например, И. А. Третьяков считает ключевым моментом права на обращение его характеристику в качестве формы участия граждан в решении государственных и общественных дел, возможность активного влияния гражданина на деятельность государственных органов и органов местного самоуправления. В этом смысле обращение должно носить массовый характер (коллективное обращение, заявление), затрагивать местные проблемы⁹.

А. П. Сунцов и А. А. Мишунина отмечают, что право на обращение — это одна из форм реализации народовластия. Гражданин, обращаясь с предложениями, гражданской инициативой, может участвовать в принятии решений государственными и муниципальными органами¹⁰. Форму участия граждан в управлении государством в качестве одного из главных аспектов права на обращение выделяют В. Г. Румянцева, В. В. Им¹¹ и М. В. Карасева¹². Интересна точка зрения С. В. Ва-

1 См.: Третьяков И. А. Место конституционного права на обращения в системе основных прав и свобод человека и гражданина // Юристы-правоведы. — 2010. — № 2. — С. 16.
2 См.: Хрумалова Ю. В. Право граждан на обращение в органы государственной власти как форма обратной связи между населением и государственным аппаратом // Гражданское общество в эпоху глобальной информатизации: докл. и матер. III Международной молодежн. науч. конф. — М., 2011. — С. 284.
3 См.: Михайловский М. Обращения граждан и организаций — источник информации для законодательной деятельности // Проблемы теории и практики управления. — 2011. — № 5. — С. 8.

4 См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. — 3-е изд. — М., 2008. — С. 163.
5 См.: Формирование системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации / Под ред. Г. Н. Чеботарева. — Тюмень, 2012. — С. 289.
6 См.: Соловьева С. Г., Попов И. Е. О совершенствовании законодательства об обращениях граждан // Российский юридический журнал. — 2010. — № 2. — С. 34–35.
7 См.: Иванова Е. А. Некоторые вопросы обеспечения и реализации прав граждан на обращение в деятельности прокуратуры Российской Федерации // Российский следователь. — 2009. — № 22. — С. 30.
8 См.: Румянцева В. Г., Им В. В. Институт обращений в органы государственной и местной власти: понятие, сущность и содержание // История государства и права. — 2008. — № 14. — С. 3.
9 См.: Третьяков И. А. Классификация субъектов права граждан на обращения // Философия права. — 2010. — № 2. — С. 123.
10 См.: Формирование системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации / Под ред. Г. Н. Чеботарева. — Тюмень, 2012. — С. 289.
11 См.: Румянцева В. Г., Им В. В. Указ. соч. — С. 3.
12 См.: Карасева М. В. Конституционное право граждан СССР на обжалование. — Воронеж, 1989. — С. 10.

сильевой, которая рассматривает право на обращение в двух аспектах. В конституционно-правом смысле содержание права на обращение наполняется специальной политической составляющей — возможностью населения участвовать в управлении делами государства. В этом смысле граждане вправе направлять в публичные органы власти обращения по особому предмету: проведение политических, социально-экономических реформ в государстве, изменение и дополнение действующего законодательства, отмена или введение конкретных законов. Содержание права на обращение в административном, налоговом, земельном, таможенном и ряде других отраслей права лишено политической составляющей. В данном случае специфика права на обращение проявляется в возможности граждан требовать от государства получения неких публичных услуг, а также обжаловать решения и действия (бездействие) органов публичной власти в административном порядке¹³. Таким образом, к праву на обращение добавляется еще один аспект — реализация государственной функции (услуги).

Н. Г. Савостина также рассматривает реализацию права на обращение как исполнение государственной функции и указывает, что в праве на обращение проявляется возможность удовлетворения личных, государственных и общественных интересов. Обращения граждан способствуют усилению контроля граждан за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления, борьбе с различными недостатками в их работе¹⁴.

Ряд авторов выделяют основным моментом права на обращение то, что оно выступает как средство защиты и восстановления нарушенных прав. В таком смысле право на обращение граждан рассматривает С. А. Ширококов, который определяет обращение как волеизъявление индивида, выражающееся в конкретных действиях, имеющих письменную или устную форму, соответствующую правилам, закрепленным в нормативных правовых актах, направляемое в органы государства или органы местного самоуправления, в видах, необходимых для того, чтобы реализовать, предоставить, защитить или восстановить права и свободы¹⁵.

В качестве главного аспекта права на обращение его способность выступать как средство реализации, защиты прав выделяют Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков¹⁶.

Также наряду с другими аспектами права на обращение его способность выступать как средство (способ) реализации, защиты и восстановления нарушенных прав выделяют В. Г. Румянцев, В. В. Им¹⁷, М. В. Карасева¹⁸, И. А. Третьяков¹⁹, С. Г. Соловьева, И. Е. Попов²⁰, Е. А. Иванова²¹, А. П. Сунцов, А. А. Мишунина. Аналогичной точки зрения придерживается Н. И. Гритчина, называя институт обращения граждан важнейшей составной частью правового статуса человека и гражданина²².

Следовательно, можно выделить несколько аспектов права на обращение:

- форма участия граждан в управлении государством;
- форма обратной связи между гражданами и государством;
- публичная услуга (функция);
- средство (способ) реализации, защиты и восстановления нарушенных прав;
- форма реализации права на бесплатную юридическую помощь²³.

Рассмотренные мнения авторов указывают на многоаспектность права на обращение граждан, тем не менее, необходимо разобраться в сущности данного права, выделив определяющие (сущностные) характеристики данного правового явления. Однако сущностным признаком, характеризующим право на обращение, является его способность выступать в качестве средства реализации других прав.

Такой аспект права на обращение, как форма обратной связи между гражданами и государством, переведенный в юридическую плоскость, выражает закрепленные в п. 3 ст. 29 Конституции Российской Федерации права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. И право на обращение будет выступать как гарантия реализации вышеуказанных прав в области информации. Также возникновение «обратной связи» между государством и гражданином можно рассматривать как аспект закрепленного в ст. 32 Конституции Российской Федерации права граждан участвовать в управлении государством.

Само право граждан участвовать в управлении делами государства также гарантируется посредством обращений. Из трех видов обращений (предложения, заявления, жалобы) только предложения являются рекомендациями по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

Необходимо отметить, что количество предложений среди других видов обращений весьма незначительно. Анализ обращений граждан к Президенту Российской Федерации как высшему органу государственной власти общей компетенции показывает, что количество предложений в общем количестве обращений составило в 2011 г. — 0,78%, в 2012 г. — 3,3%, в 2013 г. — 3,48%²⁴.

При такой незначительной части предложений, содержащихся в обращениях граждан, можно говорить о том, что право на обращения сегодня реализуется гражданами в большинстве случаев как возможность обратиться с просьбой о содействии в реализации или восстановлении, защите нарушенных прав, свобод или законных интересов. А с учетом того факта, что порядка 80% ответов по обращениям в адрес Президента России — это разъяснения²⁵, можно сделать вывод, что в подавляющем большинстве случаев при подаче обращений граждане получили юридическую консультацию и реализовали право на бесплатную квалифицированную юридическую помощь.

Обращения граждан различны по тематике и содержанию, но все они нацелены на реализацию какого-либо права. И это является определяющим значением права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления.

Научное осмысление права граждан на рассмотрение обращений было бы неполным без учета принятого в развитие данного конституционного права граждан Федерального закона № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В его ст. 2 «Право граждан на обращение» дублируется норма ст. 33 Конституции РФ и устанавливается, что

13 См.: Васильева С. В. Право граждан и организаций на обращение. Нормативная модель и практика реализации // Законодательство и экономика. — 2005. — № 5.

14 См.: Савостина Н. Г. О некоторых аспектах правового регулирования права граждан на обращение в органы государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. — 2010. — № 9. — С. 22.

15 См.: Ширококов С. А. Конституционное право человека и гражданина на обращения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 1999. — С. 8.

16 См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Указ. соч. — С. 163.

17 См.: Румянцев В. Г., Им В. В. Указ. соч. — С. 3.

18 См.: Карасева М. В. Указ. соч. — С. 10.

19 См.: Третьяков И. А. Указ. соч. — С. 123.

20 См.: Соловьева С. Г., Попов И. Е. Указ. соч.

21 См.: Иванова Е. А. Указ. соч.

22 См.: Гритчина Н. И. Проблемы реализации законодательства об обращениях граждан в органы местного самоуправления // Современное право. — 2012. — № 6.

23 См.: Формирование системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации. С. 288.

24 Периодические обзоры обращений [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://letters.kremlin.ru/digests/pereodik/117>. — С. 41.

25 Периодические обзоры обращений [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://letters.kremlin.ru/digests/pereodik/117>. — С. 191–192.

граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам. Также в ст. 1 указанного Федерального закона установлено, что закрепленный этим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами. На основании ст. 10 Конституции РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основании разделения на законодательную, исполнительную и судебную. С учетом этого под данным порядком следует понимать и порядок, установленный Гражданским процессуальным кодексом РФ (далее — ГПК РФ) при подаче исковых заявлений (гл. 12) и других заявлений (гл. 11, ст. 221, подразд. III разд. II, гл. 27), а также по делам, связанным с обжалованием и пересмотром судебных решений. Также под иным порядком следует понимать и уголовно-процессуальные обращения граждан: заявление о преступлении, явку с повинной (статьи 141, 142 Уголовно-процессуального кодекса РФ), т.е. порядок, конкретизированный в нормативных актах федеральных органов, уполномоченных рассматривать заявления о преступлениях²⁶. Сюда же следует отнести и правотворческие инициативы граждан в представительных органах, а также порядок рассмотрения обращений граждан, установленный Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Таким образом, предоставление публичных услуг является особым порядком рассмотрения отдельных обращений граждан, связанных с реализацией прав и законных интересов граждан, предоставляемых публичными образованиями в форме услуги.

Необходимо отметить, что в гражданско-процессуальном праве иск понимается как обращение заинтересованного лица к суду с требованием о защите его субъективного права или охраняемого законом интереса, а под правом на иск понимается обеспеченная законом возможность обращаться к суду для защиты, восстановления нарушенного права или устранения неопределенности в праве²⁷. Более того, в ст. 3 ГПК РФ установлено, что заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обратиться в суд за защитой нарушенных либо оспариваемых прав, свобод или законных интересов. Таким образом, такое значительное и самостоятельное право, как право на обращение в суд, необходимо рассматривать как часть права на обращение граждан РФ в государственные органы. В науке конституционного права уже сложилась позиция об отнесении судебной защиты, основной составляющей частью которой является право на обращение

в суд, к конституционным гарантиям прав и свобод. Именно к конституционным гарантиям прав и свобод необходимо отнести и право на обращение граждан РФ в государственные органы и органы местного самоуправления. Е. Н. Хазов разделяет общие и юридические гарантии прав и свобод человека и под общими гарантиями понимает совокупность экономических, политических и других условий, делающих права реальными. Юридические гарантии предполагают закрепление прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в нормах права, обеспечение, охрану и защиту их всей системой правоохранительной деятельности государства, комплексом структур внутригосударственного и наднационального уровня. Причем юридическими гарантиями прав и свобод граждан являются лишь нормативно-юридические установления, содержащие определенные способы и средства, при помощи которых достигаются беспрепятственное пользование правами, защита прав и свобод и восстановление их в случае нарушения²⁸. К общим конституционным гарантиям прав и свобод человека и гражданина Е. Н. Хазовым, помимо судебной защиты прав и свобод, отнесены административно-правовая защита прав и свобод и законная самозащита человеком своих прав и свобод²⁹. Установленный Федеральным законом № 59-ФЗ и иными федеральными законами порядок рассмотрения обращений граждан позволяет реализовать и восстановить любое конституционное право, так как для получения от государства любого публично значимого для отдельного гражданина или коллектива граждан действия необходимо письменное (в том числе электронное) либо устное обращение.

Вывод о том, что право на обращение граждан является юридической гарантией реализации, защиты, восстановления прав и свобод граждан находит подтверждение в истории закрепления данного права в отечественной Конституции и нормах международного законодательства.

Исследователи истории данного права отмечают, что в первых советских конституциях право на обращение в органы государственной власти зафиксировано не было. Институт права граждан на обращение впервые был включен в Конституцию государства в 1977 г.³⁰. Этому событию предшествовало принятие в августе 1958 г. постановления ЦК КПСС «О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся», в котором ставился вопрос о привлечении к этому делу общественности. Конкретные мероприятия, направленные на устранение волокиты, содержатся в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 февраля 1960 г. «О мерах по устранению канцелярско-бюрократических извращений при оформлении трудящихся на работу и разрешении бытовых нужд граждан»³¹. Руководство страны признавало, что нередко встречались случаи несвоевременного рассмотрения обращений, формальных ответов на задаваемые вопросы, уклонения должностных лиц от личного приема граждан. Недостаточно осуществлялся контроль за исполнением принятых решений. Отдельными общественными организациями слабо велась работа по разъяснению действующего законодательства, не изучались причины, порождающие жалобы, не принимались соответствующие меры для устранения этих причин. Причины же, порождающие жалобы, были весьма разнообразными, чаще всего в их основе лежало невнимательное отношение к человеку, к его потребностям³².

Прямое указание на право на обращение содержится в Декларации ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп

26 См.: приказ Министерства внутренних дел РФ от 1 марта 2012 г. № 140 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по приему, регистрации и разрешению в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»; приказ Генеральной прокуратуры РФ от 30 января 2013 г. № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»; приказ Генеральной прокуратуры РФ № 39, Министерства внутренних дел РФ № 1070, Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий № 1021, Министерства юстиции РФ № 253, Федеральной службы безопасности РФ № 780, Министерства экономического развития и торговли РФ № 353, Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков № 399 от 29 декабря 2005 г. «О едином учете преступлений».

27 См.: Гражданский процесс: учебник / Под ред. А. Г. Коваленко. — М., 2008. — С. 132.

28 См.: Хазов Е. Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2011. — С. 27.

29 Там же. — С. 28.

30 См.: Лыскова Е. И. Становление и развитие института обращений граждан // Право и политика. — 2007. — № 3.

31 Там же.

32 Там же.

и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права и основные свободы³³. Данный документ по своей сути, названию, преамбуле устанавливает гарантии осуществления прав и свобод человека, провозглашенные Всеобщей декларацией прав человека и международными пактами о правах человека, принятыми для поощрения и защиты всех прав человека и основных свобод всех лиц во всех странах мира³⁴.

Так, ст. 1 Декларации ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права и основные свободы установлено право каждого человека как индивидуально, так и совместно с другими поощрять и стремиться защищать и осуществлять права человека и основные свободы на национальном и международном уровнях, которому корреспондирует установленная в ст. 2 обязанность и ответственность каждого государства защищать, поощрять и осуществлять все права человека и основные свободы, в частности путем принятия таких мер, какие могут потребоваться для создания всех необходимых условий в социальной, экономической и политической, а также в других областях и правовых гарантий, необходимых для обеспечения того, чтобы все лица под его юрисдикцией индивидуально и совместно с другими могли пользоваться всеми этими правами и свободами на практике. Каждое государство принимает такие законодательные, административные и иные меры, какие могут оказаться необходимыми для обеспечения эффективных гарантий прав и свобод, упомянутых в настоящей Декларации.

Помимо установления гарантий других прав и свобод человека, в ст. 8 Декларации повторяется право каждого человека иметь реальный доступ на недискриминационной основе к участию в управлении своей страной и ведению государственных дел. В качестве гарантии этого, в частности, устанавливается право индивидуально и совместно с другими представлять в правительственные органы и учреждения, а также в организации, занимающиеся ведением государственных дел, критические замечания и предложения относительно улучшения их деятельности и привлекать внимание к любому аспекту их работы, который может затруднять или сдерживать поощрение, защиту и осуществление прав человека и основных свобод. Также в ст. 9 устанавливается, что при осуществлении прав человека и основных свобод каждый человек имеет право на пользование эффективными средствами правовой защиты и на защиту в случае нарушения этих прав.

С этой же целью каждый человек индивидуально и совместно с другими имеет, в частности, право, в связи с нарушениями прав человека и основных свобод в результате политики и действий отдельных должностных лиц и государственных органов, подавать жалобы или иные соответствующие обращения в компетентные национальные судебные, административные или законодательные органы или в любой другой компетентный орган, предусмотренный правовой системой государства, которые должны вынести свое решение по данной жалобе без неоправданной задержки.

Таким образом, под конституционным правом на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации следует понимать закрепленную в Конституции РФ юридическую гарантию реализации, защиты, восстановления прав и свобод граждан и их коллективов, выражающуюся в направлении в установленном законом порядке просьб, жалоб и предложений в государственные органы, органы местного самоуправления, должностным лицам, а также организациям, деятельность которых является публично значимой, с целью реализации, защиты или восстановления конкретного права, а также обязанность рассмотрения обращения вышеуказанными субъектами с вынесением мотивированного решения.

33 См.: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: <http://www.lawmix.ru/abrolaw/9214>.

34 Там же.

Пристатейный библиографический список

1. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. — 3-е изд. — М., 2008.
2. Васильева С. В. Право граждан и организаций на обращение. Нормативная модель и практика реализации // Законодательство и экономика. — 2005. — № 5.
3. Гритчина Н. И. Проблемы реализации законодательства об обращениях граждан в органы местного самоуправления // Современное право. — 2012. — № 6.
4. Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы. Принята в г. Нью-Йорке 09 декабря 1998 г. Резолюцией 53/144 на 85- пленарном заседании 53-ей сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Сейчас.ру [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/abrolaw/9214>.
5. Иванова Е. А. Некоторые вопросы обеспечения и реализации прав граждан на обращение в деятельности прокуратуры Российской Федерации // Российский следователь. — 2009. — № 22.
6. Информационно-статистический обзор рассмотренных в 2013 году обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации, а также результатов рассмотрения и принятых мер // Сайт Президента России [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://letters.kremlin.ru/digests/pereodik/117>.
7. Карасева М. В. Конституционное право граждан СССР на обжалование. — Воронеж, 1989.
8. Лыскова Е. И. Становление и развитие института обращений граждан // Право и политика. — 2007. — № 3.
9. Михайловский М. Обращения граждан и организаций — источник информации для
10. законодательной деятельности // Проблемы теории и практики управления. — 2011. — № 5.
11. Румянцева В. Г., Им В. В. Институт обращений в органы государственной и местной власти: понятие, сущность и содержание // История государства и права. — 2008. — № 14.
12. Савостина Н. Г. О некоторых аспектах правового регулирования права граждан на обращение в органы государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. — 2010. — № 9.
13. Соловьева С. Г., Попов И. Е. О совершенствовании законодательства об обращениях граждан // Российский юридический журнал. — 2010. — № 2.
14. Третьяков И. А. Классификация субъектов права граждан на обращения // Философия права. — 2010. — № 2.
15. Третьяков И. А. Место конституционного права на обращения в системе основных прав и свобод человека и гражданина // Юрист-правовед. — 2010. — № 2.
16. Формирование системы бесплатной юридической помощи в Российской Федерации / Под ред. Г. Н. Чеботарева. — Тюмень, 2012.
17. Хазов Е. Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2011.
18. Хрумалова Ю. В. Право граждан на обращение в органы государственной власти как форма обратной связи между населением и государственным аппаратом // Гражданское общество в эпоху глобальной информатизации: докл. и матер. III Международной молодежн. науч. конф. — М., 2011.
19. Широбоков С. А. Конституционное право человека и гражданина на обращения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 1999.

Троценко О. С. К ВОПРОСУ О ПРИРОДЕ ТРУДОВЫХ СДЕЛОК

Проблема сделок в трудовом праве является не только малоизученной, но и практически неисследованной существующей отраслевой теорией. Кроме того, многие авторы подвергают критике саму идею трудовых сделок как элемента отраслевого механизма правового регулирования. Однако развитие общественных и экономических отношений на современном этапе (миграция трудовых ресурсов, увеличение числа работодателей частной сферы и др.) требуют соответствующих подходов к регулированию труда. В связи с этим считаем не только возможным, но и необходимым признание сделок в качестве одного из элементов механизма правового регулирования трудовых правоотношений.

Думается, будет достаточно плодотворной попытка ввести в оборот науки и практики трудового права такие категории, как трудовая сделка, индивидуальный трудовой и коллективный договор, односторонние и многосторонние трудовые сделки (разовое поощрение, например, и трехсторонние соглашения).

Ключевые слова: сделка, трудовая сделка, работодатель, справедливые условия труда, принципы трудового права.



Троценко О. С.

Trotsenko O. S. TO THE QUESTION ABOUT THE NATURE OF LABOUR DEALS

The problem of deals in labor law is not only poorly understood, but virtually unexplored by current industry theory. In addition, many authors have criticized the idea of labor deals as a part of the mechanism of legal regulation of the industry. However, the development of social and economic relations at the present stage (labor migration, the increase in the number of employers of the private sphere, and others.) requires appropriate approaches to the labor management. In this regard, to consider recognition of deals as part of the mechanism of legal regulation of labor relations is not only possible, but necessary.

It seems to be quite fruitful attempt to put into circulation the science and practice of labor law categories such as labor deal, individual labor and collective bargaining agreement, unilateral and multilateral labor deal (one-time promotion, for example, and the tripartite agreement).

Keywords: deal, labor deal, employer, fair working conditions, labor law principles.

Трудовая сделка — это юридически значимое, мотивированное выражение взаимосогласованной воли субъектами трудового права, непосредственно направленное на установление, изменение или прекращение правовых отношений в сфере зависимого, неединоличного труда.

Под трудовыми сделками следует понимать правомерные действия работников и работодателей, которые возникают в процессе использования рабочей силы и направлены на создание, изменение и прекращение трудовых прав и обязанностей.

Итак, взаимодействие между работниками и работодателями происходит на основе трудовых сделок, совершаемых сторонами. Так, работники, состоящие в трудовых отношениях, совершают трудовые сделки в интересах своих организаций, работодатели, в свою очередь, также совершают трудовые сделки в интересах своих работников. Такой подход к трудовым сделкам означает практическую возможность, когда работодатель и работники соединяются и взаимодействуют известным образом, в ходе которого потребности одной стороны могут быть удовлетворены продуктом другой и наоборот. Анатомия такого взаимодействия известна. Это взаимное воздействие партнеров друг на друга на основе определенных вызовов, обращенных к другой стороне и ответами на эти вызовы¹. Наиболее значимые трудовые сделки совершает работодатель, поэтому необходимо указать на правовые нормы, в которых они закрепляются.

Первая группа таких норм, после целей и задач трудового законодательства, содержится в основных принципах правового регулирования трудовых отношений (ст. 2 Трудового Кодекса Российской Федерации, далее — ТК РФ). Природа этих принципов описана в литературе через основополагающие начала (идеи), которые формируют систему правовых норм

и институтов и на этой основе сущность и природу трудового права².

В основных принципах закреплены в довольно большом количестве трудовые сделки работодателей в крупном формате через сущностное «обеспечение». В основном это касается различных трудовых прав работников в организации. Однако среди этих трудовых сделок имеются довольно абстрактные по своей форме, которые работодатель своими действиями не может осуществить.

Например, обеспечение права каждого работника на справедливые условия труда. Государство считает, что законодательство о труде может совершить много славных дел в системе наемного труда и тем самым завывает довольно ограниченные возможности права. Однако посредством законодательства возможно только адекватно, в нормативной форме, отражать трудовые отношения, а его нормы — регулировать.

Правовая дефиниция «справедливые условия труда» в своем содержании не имеет никакого веления (императива) и поэтому она ничего от работодателя не требует, но лишь сообщает ему нечто о предмете трудового права. Правовыми нормами в ТК РФ эта дефиниция не обеспечена, она не закреплена ни в одном правовом институте, поэтому фиктивна, так как не включена в систему нормативного регулирования. Следует отметить, что в ТК РФ имеются правовые дефиниции об условиях труда, но по своему содержанию они отличаются от дефиниции «справедливые условия труда».

Регулирующая роль принципа, закрепленного в ст. 2 ТК РФ довольно слабая, т.к. в его структуре отсутствуют гипотеза и санкция. Правовые нормы, обеспечивающие реализацию этого принципа, в правовых институтах отсутствуют. Поэтому такой принцип является фикцией. Эти обстоятельства освобожда-

1 Штомпка П. Социология. Анализ современного общества: Пер. с польск. — М., 2005. — С. 73.

2 Молодцов М. В., Головина С. Ю. Трудовое право России: Учеб. для вузов. — М., 2004. — С. 3.

ют работодателя от совершения необходимых трудовых сделок. Более конкретные сделки работодателя закреплены в основных правах работников (ст. 21 ТК РФ). Это происходит потому, что практически для осуществления своих основных и субъективных прав работник должен прибегнуть к помощи работодателя.

Но и среди основных прав работника также имеются мертвые категории. Так, право работника на полную достоверную информацию об условиях труда не обеспечено обязанностью работодателя, т.к. указание об этом в ТК РФ отсутствует. Это на практике освобождает работодателя совершать какие-либо сделки. Поэтому такое основное право работника следует оценить как абстрактное обещание, которое никогда не будет выполнено.

Принцип обеспечения права каждого работника на справедливую заработную плату, формирующий достойное существование работника и его семьи, оказался также абстрактным и нереальным, так как не получил своего дальнейшего развития в правовых институтах. К тому же на практике эта правовая дефиниция оказалась заблокирована различными противоречиями.

Заработная плата устанавливается путем свободного договора и потому работодатель, уплачивая обещанное работнику вознаграждение, исполняет свой долг и не обязан делать что-либо дополнительно. Несправедливость могла бы возникнуть лишь в том случае, если бы работодатель отказался от уплаты полностью заработка работнику, или работник отказался бы от выполнения принятой на себя работы. Только тогда, а не при других каких-либо обстоятельствах, должно вмешаться государство и обеспечить, чтобы каждый получал обещанное по договору.

Однако человеческий труд имеет две особенности, две характерные черты. Прежде всего, он является личным, так как проявление индивидуальной силы принадлежит тому, кто затрачивает ее, имея в виду известную личную выгоду. Кроме того, человеческий труд является необходимым, поскольку без плодов труда человек не может жить. Принимая во внимание тот факт, что труд является личным делом человека, мы без сомнения, признали за рабочим право довольствоваться любой заработной платой, свободен брать незначительное вознаграждение.

Поэтому, хотя работодатели и работники свободны в соглашении относительно заработной платы, но эта свобода имеет свои пределы, поскольку имеется предписание природы, более повелительное и более древнее, чем какие бы то ни было договоры между людьми, требующие, чтобы вознаграждение, получаемое рабочим, было достаточно для приличной и скромной жизни. Если побуждаемый необходимостью или боязнью большого зла рабочий соглашается на более тяжелые условия из-за того, что хозяин не представляет ему лучших, то он является жертвою насилия или несправедливости³.

Отсутствие права работника на справедливую заработную плату означает отсутствие у работодателя одноименной обязанности перед работником (ст. 22 ТК РФ). Вместо такой обязанности работодателя, закон закрепил совсем иное — обеспечивать работникам равную оплату за труд равной ценности. В такой ситуации работник не может ни спорить с работодателем, ни защитить себя, так как субъективного права на справедливую зарплату у него нет ни в соответствии с законом, ни согласно трудовому либо коллективному договору.

Кроме того, определение заработной платы в статье 129 ТК РФ через гражданско-правовую категорию «вознаграждение» вызывает много вопросов. Оно дано без учета ее экономической природы. Заработная плата в процессе обмена труда и капитала представляет собой компенсацию за затраты рабочей силы, за результаты труда, за успехи и достижения в труде. В ТК РФ компенсация представляет собой разновидность заработной платы, поэтому она самостоятельного значения в распределительных отношениях не имеет.

Основные государственные гарантии по оплате труда работников (ст. 130 ТК РФ) включают:

— величину минимального размера оплаты труда в РФ;

3 Папское послание «*Rerum novarum*» //Фантастический альманах «Завтра». — 1991. — Вып. 2. — С. 174, 176, 179.

— меры, обеспечивающие повышение уровня реального содержания зарплаты;

— ограничение перечня оснований и размеров удержаний из зарплаты (статьи 137, 138 ТК РФ);

— ограничение оплаты труда в натуральной форме (ст. 131 ТК РФ);

— обеспечение получения работником зарплаты в случае прекращения деятельности работодателя и его неплатежеспособности;

— федеральный государственный надзор и контроль за полной и своевременной выплатой зарплаты и реализацией государственных гарантий по оплате труда;

— ответственность работодателей за нарушение требований, установленных трудовым законодательством;

— сроки и очередность выплаты зарплаты.

Правовые нормы о гарантиях изложены в ст. 130 в целом неудачно. Они пытаются охватить лишь основные гарантии. А это означает, что за пределами этой статьи остаются права на оплату без гарантий и здесь у работников появляется риск в осуществлении таких прав.

Правовой механизм реализации гарантий по оплате труда также не прописан в законе, что затрудняет осуществление прав по оплате и позволяет работодателю получать неосновательное обогащение. Работодатели не замечают правовые нормы о гарантиях по оплате труда, не считаются с ними и грубо их нарушают. Они широко применяют различные штрафы к работникам, лишают их премий, что запрещено ст. 137 ТК РФ.

Выводы

1. Признание за актами законодательства о труде правовых оснований сделок о труде имеет важное значение для теории и практики. Во многих актах указаны односторонние сделки-предписания для работодателей, а это означает, что такое поведение должно находиться в сфере контроля государства.

При отклонении работодателями в сделках о труде поведения от предписаний правовых актов возникают деликты и наступает юридическая ответственность (ст. 362 ТК РФ). Однако механизм такой ответственности в ТК РФ прописан слабо и поэтому работодателям удается уклониться от нее.

2. На примере сделок работодателей о гарантиях трудовых прав и свобод работников видно следующее. Правовой механизм реализаций работниками своих гарантий в законодательстве не прописан. Юридическая ответственность работодателей за нарушения гарантий также отсутствует.

3. Правовые нормы и сделки работодателей о ТК РФ. Они оказались по своему объему очень незначительными и в целом для наемного работника являются незаметными, так как они совершенно не влияют на его экономическое положение и не улучшают качество трудовой жизни.

Субъективное право у работника на компенсацию труда отсутствует, поэтому он ничего не может просить и требовать от работодателя и защищать себя в этих отношениях также не может. Решение проблемы о сделках-компенсациях труда и нормах следует начинать с разработки основательного федерального закона и нового правового института в ТК РФ.

4. Работникам в сделках отводится пассивная роль, которая ограничивается лишь исполнением трудового договора по указанию работодателя.

5. В трудовом законодательстве имеется достаточное количество правовых норм, которые являются правовым основанием для совершения трудовых сделок работодателем. Однако какой-либо формы для таких сделок в законодательстве не установлено, что само по себе затрудняет контроль за совершением таких сделок работодателем.

Пристатейный библиографический список

1. Молодцов М. В., Головина С. Ю. Трудовое право России: Учеб. для вузов. — М., 2004.
2. Штомпка П. Социология. Анализ современного общества: Пер. с польск. — М., 2005.
3. Папское послание «*Rerum novarum*» //Фантастический альманах «Завтра». — 1991. — Вып. 2

Ретюнская З. А.

ИЗБЫТОЧНОЕ ПОТРЕБЛЕНИЕ СОЛИ (НАТРИЯ) КАК ВРЕДНЫЙ ФАКТОР ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ЖИЗНЬ И ЗДОРОВЬЕ ЧЕЛОВЕКА

Статья раскрывает одну из проблем в сфере международно-правовой охраны здоровья человека (в частности, проблему по снижению уровня потребления соли (натрия), рассмотренную в новых рекомендациях Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ)). Автор рассматривает некоторые варианты разрешения данной проблемы (приведение национального законодательства РФ в соответствие с руководящими принципами ВОЗ по уровню потребления соли (натрия), сотрудничество пищевой промышленности с ВОЗ и национальными правительствами, проведение научных исследований в области установления взаимосвязи между количеством употребляемой соли и развитием неинфекционных заболеваний, таких как гипертония, сердечно-сосудистые заболевания и другие).

Ключевые слова: охрана здоровья, уровень потребления соли (натрия), рекомендации ВОЗ.

Retyunskaya Z. A.

HIGH SALT (SODIUM) INTAKE AS A DANGEROUS INFLUENCE ON LIFE AND HEALTH OF INDIVIDUALS

The article deals with one of problems in the area of international law protection of human health (in particularly, the issue of reducing salt (sodium) intake in accordance with new recommendations of the World Health Organization (WHO)). The author tries to find some options for resolving this problem (changing national legislation in accordance with guidelines of salt (sodium) intake of the WHO, cooperation of the food industry with the WHO and national governments, research the works in the field of establishing the association between the quantity of salt (sodium) and the risk of developing of non-communicable diseases (NCDs), such as hypertension, cardiovascular diseases and others).

Keywords: protection of human health, salt (sodium) intake, recommendations of the WHO.



Ретюнская З. А.

Вопросы в сфере международно-правовой охраны здоровья человека в настоящее время получают все большее развитие и признание как со стороны отдельных государств, так и международного сообщества в целом.

Одними из важнейших приоритетов в области охраны здоровья человека, перечисленных в Европейской хартии по окружающей среде и охране здоровья 1989 г.¹, являются микробиологическая и химическая безопасность продуктов питания.

Поваренная соль — хлорид натрия (NaCl) — представляет собой бесцветные мало гигроскопичные кристаллы с кубической гранцентрированной решеткой; в пищевой промышленности используется выварочная соль (хлорид натрия, производимый упариванием естественных или искусственных полученных и очищенных рассолов в вакуум-выпарных аппаратах)². Поваренная соль, выступая основным источником содержания натрия, является незаменимым элементом в рационе питания человека. Однако мало кто задумывается о том, насколько опасно превышение допустимого уровня употребления этого компонента.

В 2012 г. ученым из Бостона (группа специалистов под руководством Джона Формана) удалось установить последствия чрезмерного потребления соли. В рамках эксперимента, проводимого данными учеными в течение шести лет, были сформированы две группы участников: рацион питания первой группы содержал минимальное количество натрия (2,2 г.), а второй группы — около 6,2 г., учитывая, что в 2,5 г. соли содержится 1 г. натрия³. По окончании эксперимента было установлено следующее: та группа, которая употребляла повышенное содержание соли (натрия), страдала от высокого артериального

давления на 21% чаще, чем другая группа. Соответственно, болезнь гипертонии у группы с чрезмерным потреблением соли развивалась на 32% чаще, чем у последней. Таким образом, повышенный уровень соли повреждал кровеносные сосуды, следствие — увеличение артериального давления (гипертония), а также риск развития сердечно-сосудистых заболеваний.

Суточная потребность натрия варьируется в зависимости от водно-солевого баланса, что составляет 0,08% от массы тела⁴. Однако однозначного подхода по вопросу определения необходимой нормы потребления натрия в настоящий момент не существует. Так, ученые из Канады считают, что потребление натрия свыше 2,3 г. в сутки увеличивает риск проблем со здоровьем. Природная норма составляет от 1–1,5 г. в сутки (в зависимости от возрастной категории людей). Такое вполне достаточное количество натрия содержится в овощах, рыбе и других продуктах в естественном состоянии, не обработанных солью. Интересный факт: американские туземцы до прихода европейцев никогда не употребляли в пищу соль, поэтому никто из них не страдал ни от гипертонии, ни от болезней сердца, ни от болезней почек⁵.

Избыток натрия в организме человека, наблюдающийся при длительном повышенном потреблении соли, неизбежно приводит к гипернатриемии. Характерными симптомами могут выступать задержка жидкости в организме, повышенная возбудимость нервной системы, высокое артериальное давление, снижение функции почек и другое⁶. Поэтому очень важно ограничивать уровень потребления соли (натрия) в ежедневном рационе питания.

1 См.: Европейская хартия по окружающей среде и охране здоровья 1989 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0004/114088/ICP_RUD_113_rus.pdf

2 См.: Словарь научных терминов. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.medpulse.ru/encyclopedia/6011.html>

3 См.: Too much salt may damage blood vessels and lead to high blood pressure. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.sciencedaily.com/releases/2012/06/120618161714.htm>

4 См.: Воздействие факторов среды на организм. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.medicinform.net/human/biology/biology20.htm>

5 См.: How much sodium do I need. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.cbc.ca/news/technology/how-much-sodium-do-i-need-1.783942>

6 См.: Воздействие факторов среды на организм. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.medicinform.net/human/biology/biology20.htm>

Ограничение потребления соли (натрия) указано в качестве одной из рекомендаций для населения в Глобальной стратегии по питанию, физической активности и здоровью, принятой Всемирной ассамблеей здравоохранения в 2004 г.⁷

В свете недавних событий, во Всемирный день сердца (29 сентября 2014 г.) Всемирная организация здравоохранения в очередной раз призывает страны принимать меры против чрезмерного потребления соли в целях сокращения числа людей, страдающих неинфекционными заболеваниями, такими как гипертония, сердечно-сосудистые и другие. «Если к 2025 г. будет достигнута цель по снижению глобального потребления соли на 30%, можно будет спасти миллионы людей от смерти в результате болезней сердца, инсульта и связанных с ними состояний», — считает помощник Генерального директора ВОЗ по неинфекционным заболеваниям и психическому здоровью⁸.

В связи с этим Всемирная организация здравоохранения принимает новые рекомендации по потреблению соли (натрия) для взрослых и детей⁹. Если прежняя норма потребления составляла 2 г. натрия (эквивалентно 5 г. соли, или одна чайная ложка) в день для взрослых, то новый допустимый уровень не должен превышать 2 г. натрия. Новые рекомендации ВОЗ основаны на результатах исследований, проводимых в рамках консультативных совещаний ВОЗ под руководством международной междисциплинарной группы экспертов (Первое совещание проходило в Женеве, Швейцария, март 2011 г.; второе — в Сеуле, Республика Корея, ноябрь – декабрь 2011 г. и третье — в Женеве, Швейцария, март 2012 г.). По результатам этих совещаний установлена прямая взаимосвязь между потреблением соли (натрия) и артериальным давлением, сердечно-сосудистыми заболеваниями, инсультами и коронарно-сердечными заболеваниями, а также потенциально негативными последствиями для липидов в крови, уровнями катехоламинов и почечной функцией. Более того, данные, констатирующие непосредственное влияние чрезмерного употребления соли (натрия) на развитие гипертонии, являются подробно изученными и достоверными. А вот данные, касающиеся вопросов взаимосвязи между потреблением соли (натрия) и, как следствие, причин смертности от сердечно-сосудистых заболеваний, остаются менее изученными и при необходимости могут быть пересмотрены в следующих рекомендациях ВОЗ.

По статистическим данным в среднем люди потребляют около 10 г. соли в день (две чайные ложки в сутки), что примерно в два раза превышает рекомендуемый ВОЗ уровень потребления соли. «Соль присутствует почти во всех продуктах, употребляемых нами в пищу, либо в результате содержания высоких уровней соли в большинстве переработанных и приготовленных продуктов, либо в результате добавления соли в процессе приготовления еды дома», — отмечает Олег Честнов, помощник Генерального директора ВОЗ по неинфекционным заболеваниям и психическому здоровью¹⁰. По его мнению, необходимо разработать стратегию по снижению уровня потребления соли, которая бы включала тесное взаимодействие пищевой промышленности с ВОЗ и национальными правительствами государств. В частности, предлагаются следующие меры: 1) издание нормативных положений и проведение по-

литики, обеспечивающей, чтобы производители и распространители продуктов питания снижали уровень содержания соли в пищевых продуктах и напитках; 2) заключение соглашений с промышленностью, в соответствии с которыми производители и распространители способствовали бы доступности здоровых продуктов питания (т.е., с низким содержанием соли) и их приемлемости по цене; 3) содействие созданию условий, поддерживающих программу здорового питания в общественных местах, таких как школы, больницы, рабочие места и т.д.; 4) обеспечение четкой маркировки на продуктах питания с тем, чтобы потребители могли легко понять уровень содержания соли; 5) осуществление рекомендаций ВОЗ в отношении маркетинга продуктов питания и безалкогольных напитков для детей.

В России необходимый уровень потребления соли составляет от 2,5 до 3,5 кг в год на человека¹¹. Согласно произведенному расчету это приблизительно от 6,9 г. до 9,5 г. соли или от 2,7 г. до 3,8 г. натрия в день на человека. Учитывая, что в новых руководящих принципах ВОЗ уровень потребления натрия составляет менее 2 г. натрия в день на человека, делаем вывод о том, что в России рекомендуемый Министерством здравоохранения и социального развития РФ уровень значительно превышает международные рекомендации ВОЗ.

Безусловно, ситуация с уровнем потребления соли (натрия) в нашей стране далеко не самая опасная по сравнению с некоторыми другими государствами (например, Япония, Канада). Однако этот вопрос представляет собой особую значимость вследствие того, что под угрозой избыточного потребления натрия находятся дети. Так, например, такой известный продукт питания для детей, как попкорн, содержит уже почти суточную норму соли¹². Вследствие этого очень важно соблюдать и не допускать превышения допустимого уровня соли (натрия), содержащегося в продуктах питания, в целях защиты здоровья детей.

Обеспечение населения продовольствием, безопасным для жизни и здоровья, является одной из основных функций государства. Питание выступает одним из факторов среды обитания, способным оказывать воздействие на человека и (или) на состояние здоровья будущих поколений¹³.

В целях разрешения указанной проблемы, во-первых, необходимо приводить существующее законодательство РФ в соответствии с международно-правовыми стандартами в области охраны здоровья человека, закрепив уровень потребления соли (натрия) в пределах, не превышающих уровень в руководящих принципах ВОЗ (т.е. не более 2 г. натрия в день на человека).

Гармонизация показателей безопасности пищевых продуктов в соответствии с международными требованиями на основе фундаментальных исследований в области науки о питании — один из основных приоритетов в целях реализации Доктрины продовольственной безопасности РФ¹⁴.

Нормативно-правовая база в сфере охраны здоровья не ограничивается только национальным законодательством РФ, также могут быть применены и нормы международного

7 См.: Global strategy on diet, physical activity and health 2004, WHO. — р. 4. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/43035/1/9241592222_eng.pdf?ua=1

8 См.: Как не убить свое сердце. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://doctorpiter.ru/articles/10255/>

9 См.: Guideline: Sodium intake for adults and children, WHO. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/77985/1/9789241504836_eng.pdf?ua=1

10 См.: Всемирный день сердца 2014 г.: снижение уровней потребления соли для спасения человеческих жизней. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.who.int/mediacentre/news/notes/2014/salt-reduction/ru/>

11 См.: Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 02.08.2010 г. № 593н «Об утверждении рекомендаций по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающим современным требованиям здорового питания». — СПС «Гарант».

12 См.: How much sodium do I need. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.cbc.ca/news/technology/how-much-sodium-do-i-need-1.783942>

13 См.: Федеральный закон от 30.03.1999 г. (в ред. от 23.06.2014 г.) № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» — ст. 1. // Российская газета. — 1999. — № 64–65.

14 См.: Постановление Роспотребнадзора, Главного государственного санитарного врача РФ о надзоре за производством и оборотом пищевой продукции от 14.06.2013 г. № 30 // Российская газета. — 2013. — № 6163.

права. В соответствии с положениями ч. 5 ст. 3 Федерального закона от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в случае, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Федеральным законом правила в сфере охраны здоровья, применяются правила международного договора.

Во-вторых, необходимо развивать более тесное сотрудничество государств между собой и со Всемирной Организацией Здравоохранения. Так, в соответствии с Международными медико-санитарными правилами 2005 г. (ММСП) государства-участники осуществляют совместное сотрудничество между собой в области общественного здравоохранения и учреждают Национального координатора по ММСП, предоставляя в ВОЗ информацию о назначенном координаторе и поддерживая сведения в актуальном состоянии. В России Международные медико-санитарные правила 2005 г. утверждены и действуют на территории всего государства с 2007 г., а функции национального координатора России возложены на Роспотребнадзор (Приказ Федерального медико-биологического агентства от 15.05.2008 г. № 166 «О реализации ММСП-2005»).

Неинфекционные заболевания являются одними из причин преждевременной смертности, поэтому представляют немалый интерес для научных открытий по вопросам их предотвращения.

Научные исследования в этой отрасли представляют особую полезность и практическую значимость для здравоохранения, общества и экономики в целом. Так, в Докладе, подготовленном в США, приводятся расчеты ощутимых выгод в области исследований сердечно-сосудистых заболеваний, где окупаемость инвестиций примерно в 20 раз больше, чем ежегодные расходы. Консалтинговая компания Access Economics по итогам проведения аналогичных исследований в Австралии пришла к заключению, что каждый вложенный доллар в научные исследования и разработки в области здравоохранения Австралии принес выгоды для здоровья в среднем в размере 2,17 австр. долл. (приблизительно 2,27 долл. США). Эта норма прибыли выше только в горнодобывающей промышленности и розничной торговле¹⁵.

Окупаемость инвестиционных вложений в данные научные исследования, безусловно, выступает не основным критерием в пользу их осуществления, а служит лишь дополнительным стимулом для государств. Первостепенная задача всех исследований в этой области — изучение причин, выявление и предотвращение любых неблагоприятных и вредных факторов воздействия на жизнь и здоровье человека. Поэтому очень важно идти по пути дальнейшего совершенствования научных исследований в области установления взаимосвязи между количеством употребляемой соли (натрия), возникновением не-

инфекционных заболеваний (гипертония, сердечно-сосудистые заболевания и другие) и выявлением основных причин смертности от сердечно-сосудистых и иных заболеваний.

Пристатейный библиографический список

1. Европейская хартия по окружающей среде и охране здоровья 1989 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/114088/ICP_RUD_113_rus.pdf
2. Федеральный закон от 30.03.1999 г. (в ред. от 23.06.2014 г.) № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Российская газета. — 1999. — № 64–65.
3. Постановление Роспотребнадзора, Главного государственного санитарного врача РФ о надзоре за производством и оборотом пищевой продукции от 14.06.2013 г. № 30 // Российская газета. — 2013. — № 6163.
4. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 02.08.2010 г. № 593н «Об утверждении рекомендаций по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающим современным требованиям здорового питания». — СПС «Гарант».
5. Доклад о состоянии здравоохранения в мире, ВОЗ, 2013. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.who.int/whr/2013/report/ru/>
6. Всемирный день сердца 2014 г.: снижение уровней потребления соли для спасения человеческих жизней. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.who.int/mediacentre/news/notes/2014/salt-reduction/ru/>
7. Воздействие факторов среды на организм. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.medicinform.net/human/biology/biology20.htm>
8. Как не убить свое сердце. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://doctorpiter.ru/articles/10255/>
9. Словарь научных терминов. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.medpulse.ru/encyclopedia/6011.html>
10. Global strategy on diet, physical activity and health 2004, WHO. — р. 4. [Электронный ресурс] — Режим доступа: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/43035/1/9241592222_eng.pdf?ua=1
11. Guideline: Sodium intake for adults and children, WHO. [Электронный ресурс] — Режим доступа: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/77985/1/9789241504836_eng.pdf?ua=1
12. How much sodium do I need. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.cbc.ca/news/technology/how-much-sodium-do-i-need-1.783942>
13. Too much salt may damage blood vessels and lead to high blood pressure. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.sciencedaily.com/releases/2012/06/120618161714.htm>

15 См.: Доклад о состоянии здравоохранения в мире, ВОЗ, 2013. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.who.int/whr/2013/report/ru/>

Бабичев А. Г.

КОНСТРУКТИВНЫЕ ПРИЗНАКИ В СОСТАВЕ УБИЙСТВА МАТЕРЬЮ НОВОРОЖДЕННОГО РЕБЕНКА

В статье дается уголовно-правовая характеристика конструктивных признаков (смягчающих ответственность обстоятельств) в составе убийства матерью новорожденного ребенка (ст. 106 Уголовного кодекса РФ).

Ключевые слова: состав преступления, убийство, новорожденный ребенок, психотравмирующая ситуация, уголовная ответственность, смягчающие обстоятельства, судебная практика, после родов, виновная, суррогатная мать, характер и степень общественной опасности.

Babichev A. G.

CONSTRUCTIVE CHARACTERISTICS IN THE COMPOSITION OF MOTHER'S MURDER OF A NEWBORN CHILD

The article gives the criminal and legal description of structural characteristics (alleviating circumstances) of the newborn child's murder committed by its mother (article 106 of the Criminal code of the Russian Federation).

Keywords: crime, murder, newborn, stressful situation, criminal responsibility, alleviating circumstances, litigation, after giving birth, guilty, a surrogate mother, a nature and degree of the public danger.



Бабичев А. Г.

В действующей редакции ст. 106 УК РФ данный состав преступления предусматривает ответственность за «убийство матерью новорожденного ребенка во время или сразу же после родов, а равно убийство матерью новорожденного ребенка в условиях психотравмирующей ситуации или в состоянии психического расстройства, не исключающего вменяемости...». Можно сказать, что данная уголовно-правовая норма «наделяет» состав «простого» убийства (ч. 1 ст. 105 УК РФ) такими дополнительными признаками (смягчающими ответственность обстоятельствами), которые позволяют отнести такое убийство к «привилегированным» видам¹. Эти признаки характеризуют все элементы данного состава преступления, хотя играют при этом далеко не однозначную роль при определении его как убийства, совершенного при смягчающих ответственность обстоятельствах. Всю эту совокупность признаков (обстоятельств) следует отнести к элементам состава преступления, характеризующим:

- 1) объект преступления и особенности потерпевшего от преступления;
- 2) объективную сторону преступления, прежде всего такие ее специфические признаки, как время и обстановка (ситуация) совершения преступления;
- 3) субъекта преступления — мать потерпевшего, то есть лицо, имеющее специфическую связь во взаимодействии «преступник-жертва»;
- 4) субъективную сторону преступления, в первую очередь особое психическое состояние виновного и специфическую мотивацию преступного поведения.

Отечественный законодатель предусмотрел в данной уголовно-правовой норме несколько типичных случаев совершения рассматриваемого убийства матерью: рожающегося

(рождающегося) ребенка «во время родов»; новорожденного ребенка «сразу же после родов»; новорожденного ребенка в более поздний послеродовой период, совпадающий с периодом его «новорожденности».

При этом никакого особого психического состояния матери в момент убийства «во время родов» или «сразу же после родов», как считал законодатель, не требуется указывать и устанавливать. В этих случаях достаточно установить то, что роженица (родильница) совершила убийство ребенка «во время родов или сразу же после родов». Очевидно, презюмируется, что в этот период женщина-роженица нередко не в состоянии воспринимать рожающегося или даже только что рожденного ребенка как самостоятельного живого человека, продолжая видеть в нем лишь «плод» или живое существо, жизнью которого она вправе распорядиться и которое в данный момент является для нее источником боли и страданий. Но, как справедливо замечает Г. Н. Борзенков, такое предположение далеко не всегда оправдывается: «Практика знает немало случаев, когда такое убийство совершается расчетливо и хладнокровно, планируется и готовится заранее, иногда просто из-за нежелания подвергать себя операции аборта»².

Родовой акт сопровождается физическим и духовным потрясением ввиду длительных и повторяющихся, часто жестоких болей, исключительного физического и психического напряжения, иногда также сопровождается большими кровопотерями. «В течение самих родов, — говорится в Большой медицинской энциклопедии, — иногда сравнительно редко наблюдаются скоропроходящие психические расстройства, выражающиеся в галлюциногенном бреде, насильственных поступках (покушении на самоубийство), в возбуждении или угнетении сознания. В иных случаях могут развиваться: психозы, параличи, неврологии...»³.

Убийство матерью новорожденного ребенка «в состоянии психического расстройства, не исключающего вменяемости», указывается в диспозиции ст. 106 УК РФ как альтернатива («а равно...») убийству «во время или сразу же после родов». Но даже в этих случаях, когда новорожденный ребенок бывает убит матерью не вскоре (не «сразу же») или не «непосредствен-

1 Удивительно, что наша юридическая общественность восприняла определение «привилегированное убийство» как нечто вполне приемлемое, допустимое и логически выдержанное. «Привилегированный» — это «льготный, пользующийся преимущественным правом...» (См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. — М., 1997. — С. 335, 588). «Льгота» или «преимущество» — это «привилегированное» убийство можно говорить лишь условно, имея в виду «облегченную», более мягкую ответственность за убийство, совершаемое при соответствующих смягчающих обстоятельствах (статьи 106–108 УК РФ).

2 Борзенков Г. Н. Преступления против жизни и здоровья: закон и правоприменительная практика. — М., 2013. — С. 129.

3 Большая медицинская энциклопедия / Отв. ред. Е. Хачетян. — М., 2002. — С. 563.

но») после родов, хотя и «в условиях психотравмирующей ситуации», законодатель также не требует того, чтобы такая ситуация непременно вызвала у матери-убийцы «психическое расстройство, не исключающее вменяемости».

Полагаем, что смягчение уголовной ответственности за такое объективно повышено опасное преступление, как убийство матерью своего младенца, законодатель во всех случаях должен связывать с особым психическим состоянием матери-роженицы, вызванным самими родами или другими извинительными обстоятельствами, имевшими место в момент детоубийства.

В основе смягчения уголовной ответственности за убийство, предусмотренное статьями 106 и 107 УК РФ, во многом и ст. 108 УК РФ, лежат те обстоятельства совершаемого деяния и характеристики личности, состояние и особенности психической деятельности убийцы, которые существенно снижают степень его вины, а значит, в целом степень субъективной опасности деяния и лица, его совершившего.

Исходя из субъективного характера вменения, утвердившегося в отечественном уголовном законодательстве (ст. 5 УК РФ), справедливая ответственность и наказание зависят прежде всего не от «характера и степени общественной опасности деяния... и личности виновного», как об этом указывается в ч. 1 ст. 6 УК РФ, а от наличия вины в общественно опасных действиях (бездействии) и наступивших общественно опасных последствиях содеянного (ч. 1 ст. 5 УК РФ), от того, насколько, в какой степени проявилась его вина в преступлении и насколько были осознаны и подконтрольны его психическая деятельность и внешнее поведение, в какой степени и с каким социально-значимым, нравственно-этическим знаком проявилась его личность в преступлении. Иными словами, пределы ответственности личности перед уголовным законом должны определяться: в первую очередь — степенью вины лица в содеянном, в конечном счете, — степенью субъективной опасности преступного поведения и личности субъекта такого поведения; во вторую очередь — характером и степенью общественной опасности преступления, которые подлежат вменению лицу лишь потому и настолько, поскольку и в какой мере в деянии проявились вина и соответствующие социально-значимые качества виновного.

Особенности психической деятельности, связанные с мотивацией и принятием решения о совершении преступления, являются психологической основой, а вина, степень ее проявления в преступлении и степень проявления личности в виновном поведении субъекта преступления, а в целом — степень субъективной опасности деяния и личности виновного, являются не только субъективной предпосылкой, но и уголовно-правовой основой уголовной ответственности, ее дифференциации и индивидуализации наказания в уголовном законе. С этих позиций особое психическое состояние виновного («психическое расстройство, не исключающее вменяемости»), вызванное извинительными обстоятельствами, нравственно-психологически «оправдано», в значительной степени извинительная мотивация убийства должна лежать в основе существенного смягчения уголовной ответственности за убийство, предусмотренное ст. 106 и ст. 107, а отчасти также ст. 108 УК РФ.

Только психическое расстройство, не позволяющее женщине-роженице в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) и (или) руководить ими, может свидетельствовать о существенном снижении степени вины или степени субъективной опасности совершенного ею убийства и ее личности, а, следовательно, и в пользу смягчения уголовной ответственности за содеянное. Возникновение такого состояния психики матери — убийцы своего ребенка «оправдывает» ситуация, возникшая при родах. И это обстоятельство следует зафиксировать в ст. 106 УК РФ. Модельный Уголовный кодекс уточнял условия смягчения уголовной ответственности за данный вид убийства, определив его как убийство, «совершенное в условиях психотравмирующей ситуации, вызванной родами». Вместе с тем и здесь авторы-составители Модельного Уголовного кодекса указали лишь на внешнюю

стрессогенную обстановку («в условиях психотравмирующей ситуации») в момент совершения преступления, но не указали в качестве обязательного признака субъективной стороны преступления, совершенного женщиной-роженицей, «состояние психического расстройства, не исключающее вменяемости», вызванное «психотравмирующей ситуацией».

В ст. 106 УК РФ говорится также об убийстве матерью ребенка не только «сразу же» или «непосредственно после родов», но и спустя определенное время после них, «в условиях психотравмирующей ситуации или в состоянии психического расстройства, не исключающего вменяемости». По существу, законодатель указал два самостоятельных признака (смягчающих ответственность обстоятельства) в составе данного вида убийства в более поздний послеродовой период: объективный — убийство матерью новорожденного ребенка «в условиях психотравмирующей ситуации» и субъективный — такое же убийство, но «в состоянии психического расстройства, не исключающего вменяемости» («состояние ограниченной вменяемости» — ч. 1 ст. 22 УК РФ).

Некоторые исследователи оценивают такую конструкцию ст. 106 УК РФ как вполне оправданную, считая справедливой равную ответственность роженицы за убийство новорожденного младенца как «в условиях психотравмирующей ситуации», так и «в состоянии психического расстройства, не исключающего вменяемости»⁴. Другие ученые, наоборот, считают, что основанием для смягчения ответственности за данный вид «привилегированного» убийства «является особое психическое состояние, пребывая в котором женщина-мать совершает убийство»⁵.

«Ситуация» — это объективная категория и понятие, означающее «совокупность обстоятельств, положение, обстановку»⁶.

«Психотравмирующая ситуация» — это трудное, запутанное положение, которое травмирует психику человека, расстраивает его нервную систему. Однако, как справедливо замечает Г. Н. Борзенков, «не всякая психотравмирующая ситуация приводит к психическому расстройству»⁷. А. М. Багмет и А. В. Трощанович на основе изучения 95 уголовных дел, предусмотренных ст. 106 УК РФ, установили, что «только в двух случаях матери, совершившие убийство своих новорожденных детей, находились в состоянии эмоционального напряжения, вызванного длительной психотравмирующей ситуацией; в остальных случаях... у привлеченных к ответственности женщин-детоубийц не выявлено никаких болезненных психических состояний»⁸. По их данным, «решение избавиться от ребенка в большинстве случаев является заранее обдуманым, а само убийство — хладнокровно спланированным и исполненным с особым цинизмом»⁹. А. В. Лунеева права, утверждая, что психотравмирующая ситуация «сама по себе не может служить самостоятельным критерием, смягчающим ответственность за совершение рассматриваемого преступления»¹⁰. Автор предлагает законодателю обусловить квалификацию «де-

4 Попов А. Н. Преступления против личности при смягчающих обстоятельствах. — СПб., 2001. — С. 10; См. также: Касторнова В. Ю. Уголовно-правовая характеристика и криминологический анализ убийства матерью новорожденного ребенка.: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. — Ростов-на-Дону, 2004. — С. 16; Багмет А. М., Трощанович А. В. К вопросу об ответственности за преступление, предусмотренное ст. 106 УК РФ // Российский следователь. — 2014. — № 4. — С. 20.

5 См., например: Бабий Н. А. Убийства при привилегированных обстоятельствах и иные преступления против жизни. — М., 2013. — С. 4.

6 См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. — М., 1997. — С. 719.

7 См.: Борзенков Г. Н. Указ. соч. — С. 131.

8 Багмет А. М., Трощанович А. В. Указ. соч. — С. 20.

9 Там же.

10 Лунеев А. В. Проблемы законодательной регламентации ответственности за убийство // Черные дыры в российском законодательстве. — 2013. — № 5. — С. 69.

тоубийства», как «привилегированного» преступления, посредством указания в ст. 106 УК РФ на «особое психофизиологического состояние» женщины-убийцы¹¹. А. Л. Карасова также считает, что убийство матерью новорожденного ребенка, «не обусловленное аффективным состоянием, вызванным психотравмирующей ситуацией либо психическим расстройством, не исключающим вменяемости, обоснованно должно квалифицироваться по п. «в» ч. 2 ст. 105 УК РФ по признаку убийства малолетнего лица»¹². Полагаем, что автор правильно оценивает такие случаи убийства с позиции морали и справедливости ответственности лица за содеянное. К сожалению, такая рекомендация не соответствует букве закона, так как в ст. 106 УК РФ определяются альтернативные виды «детоубийств»: «В условиях психотравмирующей ситуации» или «в состоянии психического расстройства, не исключающего вменяемости».

Как объективная категория, психотравмирующая ситуация, в том числе и прежде всего по делам о «детоубийстве», — ситуация, вызванная родами, не может рассматриваться как некое «психическое состояние» или «эмоциональное переживание» человека. Такая ситуация может служить лишь показателем возможности и способности вызывать (возбуждать, порождать) стресс, психическое расстройство, таить в себе стрессогенный потенциал эмоциональной (психической) энергии и тем самым свидетельствовать о большей или меньшей вероятности возникновения того же «психического расстройства, не исключающего вменяемости». Поэтому нельзя не согласиться с С. В. Тасаковым, который рассматривает «психотравмирующую ситуацию» как совокупность внешних обстоятельств («фактов»), негативно воздействующих на психику матери и приводящих к аккумуляции отрицательных эмоций к аффективному убийству новорожденного. К таким «фактам» автор относит: отказ фактического отца признать свое отцовство, зарегистрировать брачные отношения; отказ родителей роженицы от всякой помощи ей и поддержки и т.п.¹³ На фоне подобных психогенных перегрузок, происходящих в период беременности и последующего рождения ребенка, женщина получает такую психоэмоциональную напряженность, которая обуславливает неадекватную реакцию на психотравмирующую ситуацию в виде убийства своего новорожденного или новорожденного ребенка.

Иными словами, нельзя утверждать, что «психотравмирующая ситуация» представляет собой «эмоциональную напряженность», которая в сочетании с беременностью, родами и послеродовым процессом вызывает неадекватные реакции, способствующие совершению «детоубийства»¹⁴, либо рассматривать указанную ситуацию как «своеобразный срыв высшей нервной деятельности»¹⁵, тогда как она играет роль лишь внешнего «спускового механизма», обеспечивающего выход накопленной в этих условиях сверхинтенсивной эмоциональной напряженности вплоть до психического расстройства, лишаящего мать возможности в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими. Именно такое состояние расстройства психики в конечном итоге служит субъективным основанием смягчения уголовной ответственности за убийство матерью новорожденного ребенка¹⁶.

Несовершенство уголовного закона, позволяющего квалифицировать по ст. 106 УК РФ случаи совершения убийства матерью новорожденного ребенка не обязательно в состоянии психического расстройства, качественно ухудшающего сознательно-волевою деятельность человека, и, соответственно, не обязательно с внезапно возникшим умыслом, который в этой ситуации и состоянии реализуется, позволяет оценивать как «привилегированные» убийства, совершенные роженицей, как правило, в отсутствие «болезненных психических состояний», «хладнокровно спланированные и заранее обдуманные и исполненные с особым цинизмом»¹⁷.

Юридическая оценка субъективной стороны преступного поведения как некой психической деятельности, связанной с убийством матерью ребенка, зависит прежде всего не от времени возникновения мотивации и принятия на основе возникшего мотива решения (формирования умысла) о совершении этого преступления (во время или после родов), а от нравственной характеристики мотивов «детоубийства», исключающей их низменность, их обусловленность психотравмирующей ситуацией, вызываемой процессом родов и рождением ребенка, а в период «новорожденности» — стечением тяжелых жизненных обстоятельств, также связанных с рождением потенциальной жертвы. Хладнокровие, расчетливость убийцы-матери, низменность побуждений, которыми она руководствовалась, совершая «детоубийство», дают основание квалифицировать содеянное по п. «в» ч. 2 ст. 105 УК РФ, но не как убийство «малолетнего», поскольку младенца, не достигшего даже одного года от момента рождения, в буквальном смысле нельзя рассматривать как «малолетнего», а убийство лица, «заведомо для виновного находящегося в беспомощном состоянии». Предумышленное убийство новорожденного ребенка именно так и должно оцениваться правоприменителем без снисхождения к его исполнительнице, в случаях, когда беременная женщина заранее («до родов») готовилась к этому преступлению. Закондатель должен учесть эти соображения при оптимизации уголовно-правовой нормы, предусмотренной ст. 106 УК РФ. При этом следует непременно учесть не только извинительный характер стрессогенных обстоятельств (ситуация родов и вызываемые ими соматические изменения в организме беременной женщины и женщины-рожицы, а также связанные с ними тяжелые жизненные обстоятельства), но и наличие вызываемого ими «состояния психического расстройства, не исключающего вменяемости»¹⁸.

Степень обдуманности совершенного преступления, нравственный характер мотивации преступного поведения, его цели, степень низменности мотивов преступления, характер, эмоции и их влияние на степень вменяемости лица, его совершившего, — все эти субъективные характеристики субъективной опасности преступления и личности преступника должны оказывать существенное влияние на степень и пределы уголовной ответственности виновного в убийстве лица. Совершение любого убийства с прямым и заранее обдуманным умыслом повышает степень вины убийцы. На это, по сути дела, ориентирует и Пленум Верховного Суда РФ, в п. 20 Постанов-

11 Там же. — С. 71.

12 Карасова А. Л. Влияние личностных особенностей женщин-детоубийц на квалификацию уголовной ответственности // Известия вузов. Северокавказский регион. — Общественные науки. — 2012. — номер 1. — С. 78.

13 См.: Тасаков С. В. Ответственность за убийство при смягчающих обстоятельствах по уголовному праву России: Дисс... канд. юрид. наук. — Чебоксары, 2000. — С. 62.

14 См., например: Уголовное право. Особенная часть / Отв. ред. Н. И. Ветров и Ю. И. Ляпунов. — М., 1998. — С. 71.

15 См.: Погодин О., Тайбаков А. Убийство матерью новорожденного ребенка // Законность. — 1997. — № 5. — С. 16–17.

16 Об этом ранее писали еще В. В. Сташис и М. И. Бажанов. (См. их: Уголовно-правовая охрана личности. — Харьков, 1976. — С. 63).

17 См.: Багмет А. М., Трошанович А. В. Указ. соч. — С. 20. Некоторые последователи характеризуют личность женщины-убийцы новорожденного ребенка как личность эгоистки, не способной к состраданию, жестокой, с несформировавшейся положительной позицией (См., например: Капица Т. А. Характеристика личности преступницы по делам об убийстве матери новорожденного ребенка // Закон и право. — апрель 2014 г. — С. 119).

18 А. Н. Красиков, например, считает, что и при настоящей редакции ст. 106 УК РФ убийство новорожденного ребенка матерью, которая находилась «в нормальном состоянии во время родов», должно влечь за собой ответственность по ст. 105 УК РФ / См. его: Уголовно-правовая охрана прав и свобод человека в России. — Саратов, 1996. — С. 47. Аналогичной позиции придерживается и С. В. Бородин (См. его: Преступления против жизни. — СПб., 2003. — С. 218).

ления от 27 января 1999 г. указавший судам на необходимость учитывать при назначении наказания за убийство такие субъективные обстоятельства, как «вид умысла, мотивы и цель».

Необходимым признаком объективной стороны рассматриваемого состава убийства является время совершения преступления роженицей: «во время родов»; «сразу же после родов» или в более позднее после родов время, совпадающее с периодом «новорожденности» потерпевшего — «новорожденного ребенка».

Формальный подход к роли времени совершения преступления в квалификации этого вида убийства и однозначный вывод о том, что по ст. 106 УК РФ можно квалифицировать убийство независимо от того, что оно задумано заранее, — то есть до указанного в этой статье времени, но и от того, в каком психическом состоянии находилась в момент его совершения роженица¹⁹, подрывает возможности обосновать справедливость смягчения ответственности за «детоубийство», предусмотренное данной уголовно-правовой нормой.

Убийство «во время родов» должно определяться по медицинским показаниям, характеризующим момент начала родов до момента их окончания, совпадающего с началом внутриутробной самостоятельной жизни уже родившегося ребенка, и дополняться заключением психологической экспертизы, определяющей степень психического расстройства роженицы в этот период времени, когда она совершает убийство нарождающегося (рождающегося) ребенка.

Касаясь толкования понятий «непосредственно» или «сразу же после родов», следует отметить, что они близки по смыслу, но не тождественны: «непосредственный» означает «прямо следующий после кого/чего-нибудь»²⁰, а «сразу» — «очень быстро, немедленно, в тот же момент»²¹. Если учесть, что слово «момент» («сразу») означает «миг», «мгновение, короткое время, в которое происходит что-нибудь»²², то станет понятным, что более правильным было бы указание в тексте рассматриваемой нормы на убийство новорожденного ребенка «непосредственно после родов», а не в тот «миг» или «мгновение», как только они окончились, то есть не «сразу же после них», а в обоснованно короткое время, которое является начальным периодом жизни ребенка и его адаптации к условиям самостоятельного существования вне утробы матери. «Сразу же после родов» — это в первые часы рождения ребенка, непосредственно после окончания физиологического процесса родов. Этот период совпадает с ранним послеродовым периодом, по данным неонатологов, длящимся первые четыре часа после выделения последа²³.

Убийство матерью новорожденного ребенка «в условиях психотравмирующей ситуации или в состоянии психического расстройства, не исключающего вменяемости», может произойти в более широкий период времени после его рождения, который характеризуется как «состояние новорожденности». В уголовном законе нет определения «новорожденности» и того периода, который бы определял временные границы указанного состояния.

Судебные медики указывают на достаточно короткий период продолжительности «новорожденности», длящийся первые 24 часа после рождения²⁴, который определяется в конкретных случаях по таким признакам, как: отсутствие демаркационно-

го кольца на пуповине, наличие родовой опухоли, меконии, сыровидной смазки²⁵.

Акушеры и гинекологи исчисляют этот период 28 днями, выделяя в нем: ранний неонатальный период, длящийся от момента перевязки пуповины до конца 7 суток, и поздний период «новорожденности» — от 8 до 28 дней жизни²⁶. Большая медицинская энциклопедия признает новорожденным ребенка, живущего вне утробы матери, с момента рождения, первого вдоха и перевязки пуповины до четырехнедельного возраста (28 дней)²⁷. Полагаем, что эти сроки должны учитываться правоприменителем при определении специфики каждого из названных периодов, а срок до четырех недель (28 дней) — состояния «новорожденности», поскольку выделение этих временных отрезков в медицине, акушерстве и гинекологии носит не формальный характер, а связано с особенностями физиологического, психического и иного болезненного состояния роженицы.

«Новорожденный» — это «только что или недавно родившийся ребенок»²⁸. В этом смысле «новорожденность» должна совпадать с моментом окончания родов и определением в течение нескольких минут после этого способности младенца к самостоятельному (вне связи с организмом матери) существованию как человека, готового к жизнедеятельности²⁹. Это как раз тот отрезок времени, который в законе характеризуется (ст. 106 УК РФ) как период «сразу же (непосредственно) после родов»;

Последующий послеродовой период в этом виде «привилегированного» убийства должен, видимо, характеризоваться психотравмирующей ситуацией, состоящей в основном из тяжелых жизненных обстоятельств, но в той или иной мере связанных с прошедшими родами и фактом рождения ребенка, которая вызывает у роженицы «состояние психического расстройства, не исключающего вменяемости». Это положение можно рассматривать как рекомендацию законодателю, которая, по нашему мнению, позволяет оптимизировать редакцию ст. 106 УК РФ и сделать ее более понятной и узнаваемой для правоприменителя.

Психотравмирующая ситуация, возникающая на почве деторождения «во время родов или сразу же (“непосредственно”) после родов», когда женщина испытывает особо тяжелые мучения и страдания в связи с родами, способна сама по себе вызвать у нее «состояние психического расстройства, не исключающего вменяемости». Поэтому именно этот короткий период (в процессе родов и ранний послеродовой период), который длится после родов сравнительно недолго (по одним медицинским источникам — от двух до четырех минут, по другим — до двух часов³⁰), законодатель должен указать в качестве обстоятельства, смягчающего ответственность матери за убийство нарождающегося или новорожденного ребенка. Однако этот период не должен характеризоваться в ст. 106 УК РФ заранее определенными сроками, которые вызывают споры даже у специалистов-медиков, он должен ограничиваться указанием на убийство «во время родов и непосредственно после них» (вариант: «... и в ранний послеродовой период») «в состоянии психического расстройства, не исключающего вменяемости, вызванном родами». Тогда

19 См., например: Попов А. Н. Преступления против личности при смягчающих обстоятельствах. — СПб., 2001. — С. 41–43.

20 Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. — М., 1997. — С. 410.

21 Там же. — С. 359.

22 Там же. — С. 364.

23 См.: Попов А. Н. Указ. соч. — С. 34.

24 См.: Сафуанов Ф. Экспертиза психического состояния матери, обвиняемой в убийстве новорожденного ребенка // Российская юстиция. — 1998. — № 3. — С. 30.

25 См.: Акопов В. И. Судебная медицина в вопросах и ответах: Справочное пособие для юристов и врачей. — Ростов-на-Дону, 1998. — С. 182; Судебная медицина / Под ред. В. Н. Крюкова. — М., 1998. — С. 117.

26 См. Приказ МЗ РФ № 318 от 4 декабря 1992 г.; Справочник по акушерству и гинекологии / Под ред. Г. М. Савельевой. — М., 1996; Белогольский Ю. А. Педиатрия. — М., 2005. — С. 9.

27 См.: Большая медицинская энциклопедия: В 30 т. — Т. 17. — М. 1989. — С. 87.

28 Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. — М., 1997. — С. 419–420.

29 «“Жизнедеятельный” — способный к жизненным отправлениям» // Там же. — С. 194.

30 См., например: Акушерство и гинекология / Под общ. ред. Г. М. Савельевой, Л. Г. Сичинова. — М., 1997. — С. 247.

правоприменитель должен будет проводить судебную медико-психологическую или даже медико-психолого-психиатрическую экспертизу по каждому делу данной категории, а не ограничиваться установлением «новорожденности» по срокам ее протяженности от момента рождения потерпевшего, то есть формальным признаком, который не позволяет определить основной признак «новорожденности», характеризующий особое психическое состояние матери-убийцы в этот «родовой и ранний послеродовой период»³¹.

Субъект преступления, предусмотренного ст. 106 УК РФ, кроме того, что это физическое вменяемое лицо, достигшее 16-летнего возраста, также имеет определенные особенности, характеризующие его как специального субъекта преступления. К таким особенностям относятся:

1) исполнителем данного преступления может быть только лицо женского пола — несовершеннолетняя (16,17-летняя) девушка или взрослая женщина, способная забеременеть, выносить и родить ребенка. Фактически 14-летние несовершеннолетние лица женского пола, достигшие половой зрелости, также обладают такими способностями и могут совершить такое преступление. Но эти лица не могут быть привлечены к уголовной ответственности по ст. 106 УК РФ, если даже совершат убийство новорожденного ребенка, хотя за убийство взрослого человека ответственность наступает с 14 лет (ч. 2 ст. 20 УК РФ). Следует согласиться с теми учеными, которые предлагают предусмотреть ответственность за этот вид «привилегированного» убийства с более раннего возраста, указав это положение в ч. 2 ст. 20 УК РФ³²;

2) субъектом этого «детоубийства» может быть лишь мать потерпевшего, то есть только рожаящая или родившая ребенка женщина. Имеется в виду не только и прежде всего не столько «юридическая мать», сколько «мать фактическая», та женщина, которая вынашивала и рожала ребенка, ставшего потерпевшим от преступления. Фактическое рождение ребенка делает женщину матерью, независимо от фактической регистрации женщины в качестве матери³³.

В настоящее время большое распространение получил институт суррогатного материнства³⁴, позволяющий женщине,

которая сама не может выносить и родить ребенка, в силу физических особенностей организма или медицинских показателей, с помощью вспомогательных репродуктивных технологий стать матерью.

Вполне справедливой представляется позиция тех ученых, которые считают, что именно фактическое рождение ребенка делает женщину матерью и, следовательно, дает основание для квалификации совершенного ею убийства новорожденного по ст. 106 УК РФ. Так, А. Н. Красиков пишет, что поскольку в диспозиции данной уголовно-правовой нормы ничего не говорится об убийстве матерью своего новорожденного ребенка³⁵, то и суррогатная мать может быть субъектом этого же преступления. В этой связи Н. А. Бабий, справедливо и точно отражая смысл ст. 106 УК РФ, замечает: «Женщина, родившая ребенка, является его матерью, и никакое семейное или медицинское право не могут ни отменить, ни изменить этот факт. И только этот факт имеет уголовно-правовое значение, то есть имеет значение для квалификации убийства матерью новорожденного ребенка»³⁶. Видимо, именно этими естественными соображениями в основном и руководствовался законодатель, а также учет частного «душевного помрачения» роженицы, вызванного родами, определяя этот вид «привилегированного» убийства. Юридическим основанием смягчения уголовной ответственности за данный вид убийства является системный комплекс конструктивных признаков состава преступления непосредственно указанных или вытекающих из смысла, сущностного понимания этих признаков. Все они так или иначе составляют единую систему как необходимые части целого. Это:

1) специальный субъект преступления — мать будущего или настоящего, новорожденного ребенка, включая ее суррогатную и, конечно, генетическую разновидность;

2) время и обстановка совершения преступления — «во время родов или сразу же после них», а также в более поздний период «новорожденности» ребенка «в условиях психотравмирующей ситуации или в состоянии психического расстройства, не исключающего вменяемости». В основе всего этого, в том числе и в основе смягчения ответственности за совершение убийства матерью нарождающегося или новорожденного ребенка, на самом деле лежит то, что в указанные законодателем периоды времени роженица находится в особом психическом состоянии, ограничивающем ее вменяемость, вызванном родами, а в указанный послеродовой период — и другими тяжелыми житейскими обстоятельствами, которые так или иначе связаны с прошедшими родами и с фактом рождения ребенка;

3) специальный потерпевший (жертва убийства) — нарождающийся или новорожденный ребенок женщины-рожицы, ставшей его убийцей.

Соучастие в преступлении, предусмотренном ст. 106 УК РФ, в котором в основу смягчения уголовной ответственности за убийство законодатель «заложил» особенности субъекта преступления женщину-рожицу, являющуюся матерью рождающегося или новорожденного ребенка (специального потерпевшего), находящуюся в условиях психотравмирующей ситуации, вызванной родами или связанной с ними, и в особом психическом состоянии, ограничивающем ее вменяемость, не может не иметь свои особенности, свою специфику. Непосредственный исполнитель или соисполнитель убийства такого потерпевшего, не обладающий всеми этими особенностями, состоянием и отношением, должен нести ответственность по п. «в» ч. 2 ст. 105 УК РФ, то есть за убийство «лица, находя-

которой имплантирован эмбрион другой женщины в целях его вынашивания. Генетические родители могут претендовать на юридический статус родителя (матери или отца) вынашиваемого суррогатной матерью ребенка лишь в том случае, если последняя дала согласие на их запись в таком качестве.

35 Красиков А. Н. Преступления против права человека на жизнь. — Саратов, 1999. — С. 130.

36 Бабий Н. А. Указ. соч. — С. 23.

31 Установление какого-либо заранее определенного срока неприемлемо, поскольку в таком случае нельзя понять, что виновная в момент совершения преступления находилась в том исключительном состоянии, которое вызывается родами (См.: Курс российского уголовного права. Особенная часть / Под ред. Кудрявцева, А. В. Наумова. — М., 2002. — С. 138). В этом контексте вполне справедливо звучат слова С. В. Бородина о необходимости определять период «во время или сразу же после родов» «в каждом конкретном случае» (см.: Бородин С. В. Преступления против жизни. — М., 1999. — С. 174.) и замечание Е. Б. Кургузкиной о том, что временной интервал «сразу же после родов» является индивидуальным для каждой женщины (см.: Кургузкина Е. Б. Предупреждение убийства матерью новорожденного ребенка: Криминологические и уголовно-правовые аспекты: Дисс... канд. юрид. наук. — М., 1999. — С. 25). К мысли последней следует добавить тезис о необходимости «индивидуальной оценки» указанного ранее временного периода после родов применительно к особенностям организма каждой роженицы, но и такой же «оценки» каждой послеродовой ситуации, в которой она совершает убийство новорожденного.

32 Н. А. Бабий прав, утверждая, что «совершение данного преступления лицом в возрасте от 14 до 16 лет не влечет уголовной ответственности». Данная уголовно-правовая норма — специальная, по отношению к общей, предусматривающей ответственность за «простое» убийство, поэтому она имеет приоритет даже перед ней и специальной нормой, предусматривающей ответственность за квалифицированное убийство (См. его указ. соч. — С. 17).

33 См., например: Кастиорнова В. Ю. Указ. соч. — С. 18; Бабий Н. А. Указ. соч. — С. 21.

34 «Ventrem locare» (лат.) — сдача чрева внаем. Согласно ч. 4 ст. 51 Семейного кодекса РФ суррогатной матерью является женщина,

щегося заведомо для виновного в беспомощном состоянии». Аналогично должно квалифицироваться «убийство матерью новорожденного ребенка» при отсутствии других, указанных в ст. 106 УК РФ условий смягчения ответственности за его совершение. Мать, ставшая подстрекателем, организатором или пособником, подлежит ответственности по ст. 106 УК РФ и соответствующей части ст. 33 УК РФ, если она в указанных законодателем условиях и в соответствующем состоянии психического расстройства склонила кого-либо, включая отца и других близких, умертвить ребенка, организовала его убийство или содействовала его убийству.

При этом действия матери подлежат квалификации по ст. 106 УК РФ даже в тех случаях, когда она совершает убийство «двойни», «тройни» и т. д. или, например, при помощи признаков особой жестокости либо других отягчающих ответственность обстоятельств. Эти обстоятельства должны учитываться при назначении наказания в рамках санкции ст. 106 УК РФ. Так, убийство роженицей двух или более младенцев должно наказываться сравнительно более строго с учетом «наступления тяжких последствий в результате совершения преступления» (п. «б» ст. 63 УК РФ). Для убийства «множественность потерпевших» вполне можно рассматривать как «наступление тяжких последствий» в результате его совершения. Наказание, прежде всего в виде лишения свободы на срок до пяти лет, предусмотренное санкцией ст. 106 УК РФ, имеет достаточно широкие границы, позволяющие индивидуализировать содеянное в таких случаях. Однако законодатель поступил несправедливо и нелогично, не выделив квалифицированный состав этого «привилегированного» убийства по признаку «совершения преступления, предусмотренного частью первой настоящей статьи, причинившего смерть двум или более нарождающимся или новорожденным детям». Он не дифференцировал здесь уголовную ответственность за данный вид убийства при смягчающих обстоятельствах, хотя выделяет квалифицированный вид «простого» убийства (п. «а» ч. 2 ст. 105 УК РФ) и квалифицированный вид «привилегированного» убийства, совершенного в состоянии аффекта (ч. 2 ст. 107 УК РФ), по признаку «убийство двух или более лиц». Полагаем, что и наказание по ч. 2 ст. 106 УК РФ должно быть сравнительно более строгим, чем по ч. 1 данной статьи УК.

Потерпевшим от этого вида убийства является не просто другой живущий человек, а ребенок роженицы, ставшей его матерью-убийцей. Причем это «новорожденный» при убийстве «во время родов» или «нарождающийся»³⁷ (при убийстве после родов в период «новорожденности»³⁸) ребенок.

Особенности потерпевшего, его взаимосвязь с убийцей, время и условия совершения данного преступления указывают на объект преступления. Основным родовым объектом рассматриваемого преступления является безопасность человека как «живого существа, обладающего даром мышления и речи, способного создавать орудия и пользоваться ими в процессе общественного труда». При этом охраняется человек как биосоциальное живое существо, его биологическая природа и духовный мир. Непосредственным объектом преступления (он же видовой объект) выступает жизнь человека как абсолютная ценность — биологическая форма его существования, возникающая в процессе эволюции, а также как социальная ценность, включенная в общую систему общественных отношений (социальная форма жизни — личность). Как отмечалось, уголовный закон охраняет прежде всего биологическую жизнь как основу сохранения и социальной жизни человека. Вот почему объектом его охраны являются и невменяемые (психически больные или от рождения) люди, и младенцы, еще

не прошедшие какую-либо социализацию и не накопившие никакой социальной опыт. Е. В. Шкурная права, когда пишет: «Человек, родившись, с первым самостоятельным глотком воздуха начинает жить, реализуя это данное ему от природы естественное право безотносительно того, что об этом может написать законодательный орган»³⁹. «Жизнь, — пишет далее автор, — не юридическое явление, это не сфера правового регулирования, а объект охраны, в том числе и юридическими средствами»⁴⁰.

«Моментом рождения ребенка является момент отделения плода от организма матери посредством родов»⁴¹. Вполне объяснимо, почему Гражданский кодекс РФ признает гражданина правоспособным, включая право на жизнь, с момента его рождения (ч. 2 ст. 17). Статья 17 Конституции РФ также указывает, что «права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения».

Очевидное несовершенство исследуемой уголовно-правовой нормы, отсутствие необходимых разъяснений по ее практическому применению в руководящем постановлении Пленума Верховного Суда РФ, различное понимание соответствующих обстоятельств, играющих важную роль как конструктивных признаков состава данного вида «привилегированного» убийства в доктрине уголовного права, — все это негативно сказывается на практике применения уголовного законодательства об ответственности за «убийство матерью новорожденного ребенка». При отсутствии такого основания в каждом конкретном случае содеянное должно квалифицироваться как «детоубийство», совершенное при отягчающих ответственность обстоятельствах (п. «в» ч. 2 ст. 105 УК РФ). Такое положение чревато нарушением таких основополагающих принципов, как принципы справедливости, вины, законности, снижением эффективности всей системы правосудия в сфере уголовно-правового противодействия различным видам «детоубийства». Положение, при котором существует недопустимо снисходительное отношение правоприменителя к данному виду «детоубийства» (убийству матерью рождающегося или родившегося младенца), отнесенного законодателем к преступлениям средней тяжести (ч. 3 ст. 15 УК РФ), приводит к тому, что латентность рассматриваемых убийств растет, а уровень их раскрываемости остается крайне низким, как и количество женщин (в основном молодых и репродуктивных), совершивших убийство новорожденного ребенка и оставшихся ненаказанными⁴². Судя по приговорам судов по делам данной категории, складывается впечатление, что судьи далеко не всегда определяют основание смягчения ответственности за убийство, предусмотренное ст. 106 УК РФ, и не всегда полно устанавливают и указывают в приговорах все конструктивные признаки состава преступления, необходимые для квалификации по данной статье уголовного закона.

Так, К., будучи в состоянии беременности, почувствовав, что у нее начинаются роды, вошла в помещение уличного туалета и, находясь там, самостоятельно родила естественным путем доношенного, жизнеспособного ребенка женского пола на 37–38 неделе внутриутробного развития. Сразу же после родов с целью убийства своего новорожденного ребенка она отделила механическим путем пуповину от ребенка и сбросила его в сливную яму туалета, наполненную жидкими отходами. Смерть младенца наступила от асфиксии, развившейся в результате попадания в дыхательные органы жидкости, содержащей различный мусор (чешуйки плоского эпителия, десквамированные клетки, волокна и другие неопознанные частицы).

39 Шкурная Е. В. Жизнь как объект права: Автореф. ... дисс. канд. юрид. наук. — М., 2010. — С. 17.

40 Там же. — С. 23.

41 См.: Ст. 53 ч. 1 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. Фед. Законов от 25.06.2012 № 89-ФЗ, от 25.06.2012).

42 См., например: Дунеева А. В. Указ. соч. — С. 67.

37 «Нарождаться» («народиться») — «родиться; появиться, возникнуть» // Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. — М., 1997. — С. 391. Аналогично: «родиться» или «рождаться» // Там же. — С. 681.

38 Там же. — С. 879.

Действия К. судом были квалифицированы по ст. 106 УК РФ как убийство матерью новорожденного ребенка сразу же после родов, в условиях психотравмирующей ситуации⁴³.

Из диспозиции ст. 106 УК РФ видно, что для квалификации по данной статье УК достаточно того, что мать («специальный субъект») совершила убийство новорожденного ребенка («специальный потерпевший») «сразу же после родов» (время и «особая психотравмирующая обстановка» ближайшего послеродового периода), и не требуется, как в более поздний период «новорожденности, установления любой иной «психотравмирующей ситуации» или «состояния психического расстройства, не исключающего вменяемости». Однако суд, полагая, справедливо, дополнил в приговоре законодателя, поскольку по делу было установлено, что, наряду с психотравмирующей ситуацией, вызванной родами в сложных условиях их протекания и завершения, еще до родов сложилась и продолжала существовать после родов иная «психотравмирующая ситуация», связанная с тяжелым материальным положением виновной, наличием на ее иждивении двух малолетних детей и необоснованным предположением отца о ее «супружеской неверности», которая (ситуация), как признал суд, «повлияла на мотивацию и выбор цели преступления». К сожалению, по делу не проводилась судебно-психологическая или психолого-психиатрическая экспертиза, и даже не ставилась задача выяснить фактическое состояние психики роженицы.

«Привилегированное» убийство, предусмотренное ст. 106 УК РФ, в том виде, как оно описывается в действующей редакции данной статьи, без указания на подлинные нравственно-психологические основания смягчения уголовной ответственности за объективно наиболее опасный вид преступления, более не должно оставаться в прежнем виде и требует изменений, которые, по мнению автора, могут быть отражены в следующей редакции исследуемой уголовно-правовой нормы:

«Статья 106. Умышленное посягательство матери на жизнь нарождающегося (рождающегося) ребенка или убийство ею новорожденного ребенка в состоянии психического расстройства, не исключающего вменяемости.

«1. Умышленное посягательство матерью на жизнь нарождающегося (рождающегося) ребенка во время родов или убийство ею новорожденного ребенка непосредственно после родов, совершенное в состоянии психического расстройства, не исключающего вменяемости, вызванного родами, а равно убийство матерью новорожденного ребенка в период 28 суток (вариант: «1 месяца») после родов в состоянии такого же психического расстройства, возникшего вследствие стечения тяжелых жизненных обстоятельств или под влиянием психотравмирующей ситуации, связанной с родами и рождением потерпевшего, — ...

2. Деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи, совершенное в отношении двух или более потерпевших, — ...».

Пристатейный библиографический список

- Акопов В. И. Судебная медицина в вопросах и ответах: Справочное пособие для юристов и врачей. — Ростов-на-Дону, 1998.
- Судебная медицина / Под ред. В. Н. Крюкова. — М., 1998.
- Акушерство и гинекология / Под общ. Ред. Г. М. Савельевой, Л. Г. Сичинова. — М., 1997.
- Бабий Н. А. Убийства при привилегированных обстоятельствах и иные преступления против жизни. — М., 2013.
- Баглит А. М., Трощанович А. В. К вопросу об ответственности за преступление, предусмотренное ст. 106 УК РФ // Российский следователь. — 2014. — № 4.
- Большая медицинская энциклопедия / Отв. ред. Е. Хачетян. — М., 2002.
- Большая медицинская энциклопедия: В 30 т. — Т. 17. — М., 1989.
- Борзенков Г. Н. Преступления против жизни и здоровья: закон и правоприменительная практика. — М., 2013.
- Бородин С. В. Преступления против жизни. — СПб., 2003.
- Бородин С. В. Преступления против жизни. — М., 1999.
- Капица Т. А. Характеристика личности преступницы по делам об убийстве матери новорожденного ребенка // Закон и право. — апрель 2014 г.
- Карасова А. Л. Влияние личностных особенностей женщин-детоубийц на квалификацию уголовной ответственности // Известия вузов. Северо-кавказский регион. — Общественные науки. — 2012. — № 1.
- Касторнова В. Ю. Уголовно-правовая характеристика и криминологический анализ убийства матерью новорожденного ребенка: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. — Ростов-на-Дону, 2004.
- Красиков А. Н. Преступления против права человека на жизнь. — Саратов, 1999.
- Красиков А. Н. Уголовно-правовая охрана прав и свобод человека в России. — Саратов, 1996.
- Кургузкина Е. Б. Предупреждение убийства матерью новорожденного ребенка: Криминологические и уголовно-правовые аспекты: Дисс... канд. юрид. наук. — М., 1999.
- Курс российского уголовного права. Особенная часть / Под ред. Кудрявцева, А. В. Наумова. — М., 2002.
- Лунеев А. В. Проблемы законодательной регламентации ответственности за убийство // Черные дыры в российском законодательстве. — 2013. — № 5.
- Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. — М., 1997.
- Погодин О., Тайбаков А. Убийство матерью новорожденного ребенка // Законность. — 1997. — № 5.
- Попов А. Н. Преступления против личности при смягчающих обстоятельствах. — СПб., 2001.
- Приговор Бузулукского районного суда Оренбургской области от 17.06.2013 по делу К. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://buzuluksky.orb.sudrf.ru/>
- Сафуанов Ф. Экспертиза психического состояния матери, обвиняемой в убийстве новорожденного ребенка // Российская юстиция. — 1998. — № 3.
- Справочник по акушерству и гинекологии / Под ред. Г. М. Савельевой. — М., 1996.
- Белогольский Ю. А. Педиатрия. — М., 2005.
- Сташис В. В., Бажанов М. И. Уголовно-правовая охрана личности. — Харьков, 1976.
- Тасаков С. В. Ответственность за убийство при смягчающих обстоятельствах по уголовному праву России: Дисс... канд. юрид. наук. — Чебоксары, 2000.
- Уголовное право. Особенная часть // Отв. ред. Н. И. Ветров, Ляпунов Ю. И. — М., 1998.
- Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. Фед. Законов от 25.06.2012 № 89-ФЗ, от 25.06.2012.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=170152;fld=134;from=166059-5;rnd=0.6467829474713653>
- Шкурная Е. В. Жизнь как объект права: Автореф. ... дисс. канд. юрид. наук. — М., 2010.

43 См.: Приговор Бузулукского районного суда Оренбургской области от 17.06.2013 по делу К. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://buzuluksky.orb.sudrf.ru/>

Хизриев А. А.

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАКТИЧЕСКОГО ПРИМЕНЕНИЯ И ПОНИМАНИЯ ОСНОВАНИЙ РЕАБИЛИТАЦИИ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

В статье рассмотрены некоторые проблемы, возникающие в практической деятельности государственных служб при установлении оснований реабилитации и разграничении данного института с основаниями возникновения права на возмещение вреда, связанного с уголовным преследованием.

Ключевые слова: реабилитирующие основания прекращения уголовного дела, принципы реабилитации, столкновение норм главы 18 УПК РФ.

Khizriev A. A.

ON SOME PROBLEMS OF PRACTICAL APPLICATION AND UNDERSTANDING OF GROUNDS FOR REHABILITATION IN CRIMINAL PROCEEDINGS

The article discusses some problems, encountered in the practical activities of public services in process of establishing grounds on rehabilitation and delineation of this institute with the bases of a right to compensation associated with the criminal prosecution.

Keywords: rehabilitative grounds for termination of the criminal prosecution, principles of rehabilitation, clash of norms in chapter 18 of the CPC of the RF.



Хизриев А. А.

Одними из основных элементов, фундаментизирующих институт реабилитации, являются «основания возникновения права на реабилитацию». Основание — неоспоримый повод, причина, наделяющая некоторые понятия определенными правами. Основания возникновения права на реабилитацию можно определить как правовые последствия, возникновение которых обусловлено установлением юридического факта незаконного уголовного преследования невиновного человека.

Важность данного элемента в научной сфере невозможно переоценить, так как появление оснований на определенные права само по себе говорит о первом шаге в процессе их осознания и реализации.

Основанием возникновения прав на реабилитацию у лица является несправедливость, возникающая в связи с размером понесенных им притеснений, лишений и его действиями.

Так, А. Н. Глыбина указывает: «Для возникновения права на реабилитацию необходимо наличие правовых оснований — фактических данных, исключающих уголовную ответственность и свидетельствующих о невиновности лица, вовлеченного в орбиту уголовного процесса»¹.

В уголовном процессуальном законодательстве основания возникновения права на реабилитацию закреплены в ст. 133 УПК РФ, которая является частью отдельной главы 18.

Действующий УПК РФ в главе 18 определяет правоотношения между двумя сторонами данного института: государством и гражданами. Одна из сторон — это круг органов и должностных лиц, которым государство делегировало комплекс прав и обязанностей для исполнения права на реабилитацию (правообязанные). Вторая сторона — это субъекты, наделенные правом на реабилитацию (управомоченные), круг которых определен в ст. 133 УПК РФ.

Структурность, понятность и однозначность установления указанного выше управомоченного круга лиц в настоящее время является зерном, зарождающим повсеместные споры и разногласия не только внутри института реабилитации, но и за его пределами.

Схожее мнение выражает Р. Э. Вицке, который указывает, что ст. 133 УПК РФ четко не определяет, что следует понимать под основаниями реабилитации².

Постоянно возникающие дискуссии ученых о принадлежности того или иного основания прекращения уголовного дела (преследования) к реабилитирующим говорят об отсутствии единообразных подходов к пониманию данного института.

В ч. 2 ст. 133 УПК РФ перечислены основания возникновения права на реабилитацию, и в той же части указаны поводы возникновения права на возмещение вреда, связанного с уголовным преследованием. Причем нет никакой спецификации, согласно которой законодатель разделял бы субъекты, управомоченные на данные виды правоотношений.

Данное обстоятельство противоречит логике, так как указанные типы оснований в некоторых случаях носят совершенно расходящийся в требованиях характер. К примеру, вынесение обвинительного приговора в отношении лица никак не лишает последнего права на обращение в суд для возмещения вреда, связанного с незаконным применением мер уголовно-процессуального принуждения. Однако для появления права на реабилитацию человек должен быть признан невиновным в совершении инкриминируемого преступления.

Похожая точка зрения у Н. В. Илларионовой, которая считает, что в уголовно-процессуальном законодательстве выделяются два различных понятия: право на реабилитацию и право на возмещение вреда. Представляется, что смысл такого деления состоит в том, что субъекты уголовного процесса, которые обладают только правом на возмещение вреда, не могут требовать восстановления в правах (жилищных, трудовых). Такой подход следует из буквального толкования закона. В соответствии с ч. 2 ст. 133 УПК РФ названные лица имеют право на возмещение вреда в порядке, установленном гл. 18 УПК, а значит, предусматривается только возмещение имущественного и морального вреда (статьи 135 и 136 УПК)³.

Часть 1 ст. 134 УПК РФ предписывает суду, следователю, дознавателю, при вынесении оправдательного приговора, определения, постановления о прекращении уголовного дела (преследования) признавать за оправданным лицом право на реабилитацию, одновременно с этим устанавливает необходимость направлять реабилитированному извещение с разъяснением порядка реализации права на реабилитацию. В данном случае законодатель не выделяет основания прекращения уголовного дела (преследования), при которых данная норма может быть применена.

1 Глыбина А. Н. Реабилитация и возмещение вреда в порядке реабилитации в уголовном процессе. — Томск, 2006.

2 Вицке Р. Э. Основания возникновения права на реабилитацию в уголовном процессе // Черные дыры. — 2008. — № 1. — С. 334.

3 Илларионова Н. В. Реабилитация в российском уголовном процессе // Уголовный процесс. — 2005. — № 2. — С. 56.

Более того, в уголовно-процессуальном законодательстве, а также в статьях Гражданского кодекса РФ, регламентирующих институт реабилитации, нет четкого понятия, которое ясно определяло бы принципы института реабилитации, законодательное описание которых проводило бы более яркую линию, разграничивающую основания реабилитации и основания возникновения права на возмещение вреда.

В целях более точной дефиниции принципов института реабилитации правильным считаем законодательное закрепление основных признаков данного института в УПК РФ, наличие которых будет преюдициально в вопросе о наличии оснований возникновения права на реабилитацию.

Похожую точку зрения излагает А. А. Орлова, которая предлагает дополнить ст. 5 УПК РФ пунктом 35.1 следующего содержания: «Реабилитирующие основания прекращения уголовного дела (преследования) — установленные в предусмотренном законом порядке фактические обстоятельства, свидетельствующие об отсутствии события преступления, отсутствии в деянии состава преступления, о непричастности подозреваемого, обвиняемого к совершению преступления»⁴.

Полностью согласны с мнением вышеуказанного автора. Считаем, что необходимо дополнить данный текст уточнением, согласно которому будет указана ссылка на ч. 4 ст. 133 действующего УПК РФ, в целях указания случаев нераспространения данных оснований. Учитывая споры, возникающие по причине непонимания сущности института реабилитации, указанное дополнение уголовно-процессуального законодательства будет крайне актуально.

Существенным признаком, отличающим уголовные дела, прекращенные по реабилитирующим основаниям, от уголовных дел, прекращение которых не наделяет лицо правом на реабилитацию, является то, что основания прекращения последних не устанавливают невиновность подозреваемого (обвиняемого, подсудимого) в инкриминируемом ранее деянии, тогда как прекращение уголовного дела по реабилитирующим основаниям свидетельствует о непричастности привлекаемого лица к преступлению⁵.

При прекращении уголовного дела по реабилитирующим основаниям государство признает, что лицо, подвергнутое уголовному преследованию, не совершало вменяемое ему преступление. В случае прекращения уголовного дела (преследования) по нереабилитирующим основаниям речь не идет о невиновности лица в инкриминируемом деянии, а только о невозможности осуществлять судопроизводство в установленных законом рамках, в связи с чем возникает правовая обязанность прекращения уголовного преследования по принципу презумпции невиновности, основанному на ст. 49 Конституции РФ.

Стоит подчеркнуть, что в практической деятельности государственных органов, осуществляющих уголовное преследование, ведется строгая статистическая работа по учету уголовных дел, прекращенных по реабилитирующим основаниям.

Анализ статистической деятельности органов власти показал, что в практической деятельности органы предварительного расследования и суды к реабилитирующим основаниям относят: отсутствие события преступления, отсутствие в деянии состава преступления (пп. 1, 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ), непричастность подозреваемого или обвиняемого к совершению преступления (п. 1 ч. 1 ст. 27 УПК РФ). Таким образом из всего списка оснований, указанных в ст. 133 УПК, фактическое и бесспорное отношение к реабилитации имеют только вышеперечисленные основания.

Это может объясняться тем, что согласно ч. 2 ст. 212 УПК РФ следователь, дознаватель, прокурор должны принимать

меры по реабилитации лица лишь в случае прекращения уголовного дела (преследования) по упомянутым выше трем основаниям⁶.

Стоит заметить, что данное положение ч. 2 ст. 212 УПК РФ не полностью соответствует перечню оснований возникновения права на реабилитацию, указанных в ч. 2 ст. 133 УПК РФ, круг которых значительно шире.

В связи с чем выявляется необходимость приведения ч. 2 ст. 212 УПК РФ в соответствие с требованиями гл. 18 УПК РФ.

Таким образом, в ч. 2 ст. 212 УПК РФ должны быть указаны все основания прекращения уголовного дела (преследования), перечисленные в ч. 2 ст. 133 УПК РФ. Несмотря на вышеизложенное, считаем, что перечень оснований, указанных в последней статье, не является однозначным и нуждается в переосмыслении.

Также столкновение норм главы 18 УПК РФ усматривается при изучении п. 4 ч. 2 ст. 133 УПК, который устанавливает право на реабилитацию в случае полной или частичной отмены вступившего в силу приговора суда и прекращения уголовного дела по основаниям, предусмотренным пп. 1 и 2 ч. 1 ст. 27 УПК РФ. В свою очередь п. 2 ч. 1 ст. 27 УПК РФ ссылается на основания прекращения уголовного дела, указанные в пп. 1–6 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, среди которых числятся случаи прекращения уголовного дела в связи с истечением сроков давности уголовного преследования, что противоречит требованиям п. 4 ст. 133 УПК РФ⁷.

Переосмысление и более четкое разграничение таких понятий, как «основание реабилитации» и «основание возмещения вреда, связанного с уголовным преследованием», а также более точное законодательное определение принципов реабилитации положительно отразится не только на понимании института реабилитации, но и устраним правовые коллизии, возникающие в законодательстве. Что, в свою очередь, позволит суду и органам предварительного расследования однозначно принимать решения о наличии оснований возникновения права на реабилитацию, а также разгрузит судебную систему, уменьшив количество жалоб, поступающих по спорным вопросам.

Итак, если представить себе закон, в котором будут отражены представления общества о добре и справедливости, сконцентрированы положения, отражающие преобладающие в обществе моральные ценности, то фактическая невозможность воспользоваться формально предоставленными правами ввиду недостаточной четкой и неоднозначно понимаемой правоприменителем регламентации содержащихся в нем положений может привести к парадоксальной ситуации, когда по истечении времени такой закон превратится в глазах общества в безнравственную лицемерную декларацию, дискредитирующую государство в глазах его граждан.

Пристатейный библиографический список

1. Орлова А. А. Реабилитация и возмещение вреда пострадавшим от действий должностных лиц в ходе уголовного судопроизводства. — М., 2011.
2. Глыбина А. Н. Реабилитация и возмещение вреда в порядке реабилитации в уголовном процессе. — Томск, 2006.
3. Вицке Р. Э. Основания возникновения права на реабилитацию в уголовном процессе // Черные дыры. — 2008. — № 1.
4. Хизриев А. А. Неоднозначное определение субъектов статьи 133 УПК РФ. // Черные дыры. — 2014. — № 5.
5. Илларионова Н. В. Реабилитация в российском уголовном процессе // Уголовный процесс. — 2005. — № 2.

4 Орлова А. А. Реабилитация и возмещение вреда пострадавшим от действий должностных лиц в ходе уголовного судопроизводства. — М., 2011. — С. 27.

5 Хизриев А. А. // Черные дыры. — 2014. — № 5. — С. 108–110.

6 Пункты 1 и 2 ч. 1 ст. 24 и п. 1 ч. 1 ст. 27 УПК РФ.

7 Случаи нераспространения правил ст. 133 УПК РФ.

Рябов С. А.

К ВОПРОСУ О ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЯХ МЕЖДУ ЗАЩИЩАЕМЫМ ЛИЦОМ И ОРГАНОМ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМ МЕРЫ БЕЗОПАСНОСТИ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

В статье рассматриваются проблемы реализации договорных отношений в процессе применения мер защиты уголовного судопроизводства. Основное внимание автор акцентирует на критическом анализе действующего отечественного законодательства, регулирующего государственную защиту участников уголовного судопроизводства. Обосновывается необходимость внесения корректив в законодательство, регламентирующее применение мер защиты в отношении потерпевших, свидетелей, иных участников уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: договор об условиях применения мер безопасности в отношении защищаемых лиц, избрание мер безопасности, отмена мер безопасности, права и обязанности защищаемых лиц, права и обязанности органов, обеспечивающих государственную защиту.

Ryabov S. A.

TOWARDS THE PROBLEM OF CONTRACTUAL RELATIONSHIP BETWEEN THE PROTECTED PERSON AND BODIES EXERCISING SECURITY MEASURES IN CRIMINAL PROCEEDINGS

The article deals with the problems of implementation of contractual relations in the process of applying measures to protect participants in criminal court proceedings. The author focuses on the critical analysis of the existing domestic legislation regulating the state protection of participants in criminal court proceedings. The necessity to amend the legislation regulating the application of protective measures for victims, witnesses and other participants in criminal court proceedings is substantiated.

Keywords: agreement on the conditions of application of security measures in respect of protected persons, selection of security measures, cancellation of security measures, rights and responsibilities of protected persons, rights and responsibilities of the agencies providing state protection.



Рябов С. А.

Право на безопасность и защиту — одно из основных в системе правомочий лиц, содействующих правосудию. Обеспечение безопасности лиц, которые оказывают содействие уголовному правосудию, является гарантией самого правосудия и одним из важнейших условий их сотрудничества с органами, осуществляющими уголовное судопроизводство. Такое сотрудничество зачастую оказывается совершенно необходимым для установления истины, особенно при расследовании тяжких и особо тяжких преступлений. Как показывает опыт, показания потерпевших и свидетелей может составлять от 80 до 90 процентов всей доказательственной базы¹.

Действующее отечественное законодательство, регулирующее государственную защиту участников уголовного судопроизводства, составляют Уголовно-процессуальный кодекс РФ² от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (далее — УПК РФ), федеральные законы «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»³ от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ (далее — ФЗ-45) и «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»⁴ от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ (далее — ФЗ-119), принятые на их основе постановление Правительства РФ

от 27 октября 2006 г. № 630 «Об утверждении правил применения отдельных мер безопасности в отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»⁵ и приказ МВД РФ от 21 марта 2007 г. № 281 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по исполнению государственной функции обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, безопасности участников уголовного судопроизводства и их близких»⁶ (далее — Административный регламент) эту проблему — обеспечения безопасности личности и учета ее интересов — не решили. Во многом это связано с попыткой законодателя решить сложную задачу достижения баланса между законными интересами, с одной стороны — государства, в лице органов обеспечивающих защиту и, с другой стороны — участников уголовного процесса, нуждающихся в защите от насилия и угроз со стороны криминала, посредством договорных отношений между правоохранителями и защищаемыми лицами в процессе применения мер безопасности.

Следует отметить, что ФЗ-45 вообще не предусматривает заключения договора об условиях применения мер безопасности в отношении защищаемых лиц — судей, должностных

1 Проблемы защиты прав потерпевших от преступлений: Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Российская газета. — 4 июня 2008 г. — Федеральный выпуск № 4676.
2 Уголовно процессуальный кодекс РФ: Федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 52 (ч. I). — Ст. 4921.
3 О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов: Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 17. — Ст. 1455.
4 О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства: Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 34. — Ст. 3534.

5 Об утверждении правил применения отдельных мер безопасности в отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства: Постановление Правительства РФ от 27 октября 2006 г. № 630 // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 45. — Ст. 4708.
6 Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по исполнению государственной функции обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, безопасности участников уголовного судопроизводства и их близких: Приказ МВД РФ от 21 марта 2007 г. № 281 // Российская газета. — 2012. — № 236.

лиц правоохранительных и контролирующих органов. В ранее действовавшей редакции ФЗ-119 говорилось о том, что только в случае необходимости орган, осуществляющий меры безопасности, заключает с защищаемым лицом договор в письменной форме. С января 2014 г. в ч. 6 ст. 18 ФЗ-119 законодатель установил императивную норму в части, касающейся заключения договора с защищаемыми лицами: «...орган, осуществляющий меры безопасности, для избрания мер безопасности, заключает с защищаемым лицом письменный договор, в котором определяются условия применения избираемой меры безопасности, а также права и обязанности органа, осуществляющего меры безопасности, и защищаемого лица при ее применении».

Помимо этого, в договоре могут отражаться сведения о семейном положении защищаемого лица, находящемся у него в собственности имуществе, об имеющихся у защищаемого лица гражданско-правовых и иных юридических обязательствах, о возбуждении в отношении защищаемого лица уголовного дела либо административного производства, о привлечении защищаемого лица в качестве обвиняемого, гражданского ответчика по уголовному делу либо в качестве гражданского ответчика, а также иные сведения, имеющие значение для применения мер безопасности, перечень и содержание которых в законе не раскрывается.

Согласно ч. 2 ст. 16 ФЗ-119 меры безопасности применяются только на основании письменного заявления защищаемого лица или с его согласия, выраженного в письменной форме. На наш взгляд, в данном случае, более правильно речь вести о поводе для применения мер безопасности, так как поводом для применения мер безопасности является письменное обращение участников уголовного судопроизводства либо иных лиц, способствующих предупреждению или раскрытию преступления, к органу, осуществляющему меры безопасности, о необходимости их применения при наличии к тому достаточного основания. Аналогично решается вопрос в УПК РФ (ст. 140) применительно к поводу и основаниям возбуждения уголовного дела. Уместно заметить, что наличие основания является обязательным условием для принятия решения о применении мер безопасности полномочным лицом. В качестве повода для применения мер безопасности в отношении защищаемого лица в ФЗ-45 выступают:

- 1) заявление указанного лица;
- 2) обращение председателя суда, либо руководителя соответствующего правоохранительного или контролирующего органа, либо руководителя органа государственной охраны, а также начальника учреждения или органа уголовно-исполнительной системы;
- 3) получение органом, обеспечивающим безопасность, оперативной и иной информации о наличии угрозы безопасности указанного лица.

Законодателем в отношении защищаемого лица — потерпевшего, свидетеля и иных участников уголовного судопроизводства принят только первый повод для применения мер безопасности — заявление указанного лица, в отличие от судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов. Тем самым ФЗ-119 никак не регламентируется случай, когда имеется оперативная и иная информация, свидетельствующая о наличии угрозы безопасности лица в связи с участием в уголовном судопроизводстве. В силу того, что это оперативная информация, лицо может о ней ничего не знать. Соответственно, основания могут возникнуть, а повод для применения мер безопасности отсутствует что на наш взгляд, недопустимо и противоречит российскому законодательству, так как при решении задач оперативно-разыскной деятельности органы, уполномоченные на ее осуществление, обязаны принимать в пределах своих полномочий все необходимые меры по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина, собственности.

ФЗ-119 предусмотрен исключительный перечень причин, при наступлении которых возможна отмена мер безопасности:

- 1) если устранены основания их применения;
- 2) если защищаемое лицо отказывается от заключения договора;
- 3) если дальнейшее применение мер безопасности невозможно вследствие нарушения защищаемым лицом условий данного договора;
- 4) по письменному заявлению защищаемого лица, направленному в орган, принявший решение об осуществлении государственной защиты.

Фактически в трех случаях из четырех возможно прекращение либо отказ в применении мер безопасности даже при условии, что не устранены основания их применения. При этом в половине случаев это напрямую связано с договором об условиях применения мер безопасности в отношении защищаемых лиц. Тем самым отказ осуществлять меры безопасности, безусловно, ставит под угрозу жизнь, здоровье и (или) имущество участников уголовного процесса, так как основаниями применения мер безопасности как раз и являются данные о наличии реальной угрозы убийством защищаемого лица, насилия над ним, уничтожения или повреждения его имущества в связи с участием в уголовном судопроизводстве. Причем эти данные установлены органом, принимающим решение об осуществлении государственной защиты. Впоследствии этот же орган при обстоятельствах, когда угроза не устранена, принимает решение об отмене мер безопасности. Но если угроза не устранена, на наш взгляд, отмена мер безопасности в отношении защищаемого лица противоречит Конституции РФ⁷, в частности, ст. 2: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства», ст. 45: «Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется» и ч. 3 ст. 56: «Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46–54 Конституции Российской Федерации». Ст. 20 Конституции РФ как раз и гласит, что каждый имеет право на жизнь.

Следует отметить, что в соответствии со ст. 55 Конституции РФ принимаемые меры безопасности могут значительно ограничивать некоторые конституционные права граждан, вторгаясь в сферу частной жизни, например, свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства и т. п., но не право на жизнь.

Следовательно, правоохранители обязаны предпринять при наличии неустранимой угрозы все необходимые меры для обеспечения безопасности защищаемого лица. В противном случае почти 90% свидетелей в случае возникновения опасности их жизни или здоровью откажутся от дачи показаний или дадут ложные показания. Некоторые авторы в связи с этим предлагают декриминализировать ответственность за отказ от дачи свидетельских показаний при отсутствии своевременной государственной защиты свидетеля вплоть до ее надлежащего наступления. Такая поправка должна быть внесена в ст. 308 УК РФ и ст. 42 УПК РФ⁸.

Орган, осуществляющий меры безопасности, для избрания мер безопасности заключает с защищаемым лицом письменный договор в соответствии с ФЗ-119 и гражданским законодательством Российской Федерации. Это полностью соответствует требованиям ст. 422 Гражданского кодекса РФ⁹ (далее — ГК

7 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.

8 Трунов И. Л. Проблемы государственной защиты свидетелей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.trunov.com/content.php?act=showcont&id=10706> (2014. 16 октября).

9 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.

РФ), в котором условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами.

Мы полагаем, что одной из мер, препятствующей возникновению обстоятельств, при наступлении которых возможна отмена мер безопасности, может являться предусмотренная изначально в договоре возможность изменения мер безопасности, применения другой (других) мер безопасности и т. д. Тем более что в зависимости от сложившейся по делу следственной или оперативной ситуации принятое по уголовному делу решение о применении мер государственной защиты и обеспечении безопасности участника процесса может быть изменено, дополнено либо ограничено. Законодатель в ФЗ-119 фактически предусмотрел такую возможность. Так, например, органы, осуществляющие меры безопасности, имеют право при необходимости изменять и дополнять применяемые меры безопасности (п. 1 ч. 2 ст. 24 ФЗ-119). В свою очередь защищаемые лица имеют право требовать обеспечения личной и имущественной безопасности, обращаться с заявлением о применении дополнительных мер безопасности, либо об их отмене (пп. 2, 5 ч. 1 ст. 23 ФЗ-119). Соответственно предполагается, что правоохранители обязаны реагировать на эти требования, так как государственная защита, обеспечение безопасности защищаемых лиц не право, а обязанность должностного лица, ведущего производство по делу.

Более того, ГК РФ предоставляет возможность изменения и расторжения договора по соглашению сторон. В случае одностороннего отказа от исполнения договора полностью или частично договор соответственно считается расторгнутым или измененным, когда такой отказ допускается законом или соглашением сторон. При изменении договора обязательства сохраняются в измененном виде.

Таким образом, основанием изменения или расторжения договора может послужить соглашение сторон, закрепленное в самом договоре. Если соглашение отсутствует, то согласно ГК РФ по требованию одной из сторон договор может быть изменен или расторгнут по решению суда. Однако для этого требуется, чтобы имели место существенные нарушения договора одной из сторон, либо это было предусмотрено в самом договоре.

Кроме того, если расторжение договора противоречит общественным интересам, что как раз происходит, на наш взгляд, при отмене мер защиты в отношении участников уголовного процесса в связи с существенным изменением обстоятельств, то изменение договора допускается в исключительных случаях по решению суда.

Выход из создавшейся ситуации, как нам представляется, только один — во главу угла ставить права и интересы личности, что и должно найти свое отражение в договоре. Поэтому принятию решения о применении мер государственной защиты должно предшествовать максимально подробное собеседование, целью которого является совместное обсуждение деталей содержания договора, ознакомление лица с особенностями и последствиями применяемых мер защиты. При этом следует учитывать, что применение мер безопасности невыполнимо в случае, когда лицо заявляет о своем несогласии с планируемыми или принятыми мерами защиты, так как невозможно применить в отношении защищаемого лица ни одну из предусмотренных законом мер безопасности вопреки его воле: изменить место жительства, работы или внешность защищаемого лица, выдать специальные средства индивидуальной защиты, связи и оповещения об опасности; заменить документы или поместить его в безопасное место. Как исключение, возможно без согласия защищаемого лица установить внешнюю охрану его жилища¹⁰.

10 См.: Комментарий к Федеральному закону «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» (постатейный). [Электронный ресурс]. — Режим

Орган, осуществляющий меры безопасности при заключении договора, должен учесть, что на практике возможно возникновение ситуации, когда защищаемое лицо не в состоянии выполнить условия договора по независящим от него причинам. Так, например, законодатель не указывает среди условий отмены мер безопасности нежелание родственников или проживающих совместно с защищаемым лицом продолжения реализации мер безопасности. В то время как согласно ч. 3 ст. 16 ФЗ-119 для принятия решения об их применении согласие указанных лиц временами требуется: «В случае, если применение мер безопасности затрагивает интересы совершеннолетних членов семьи защищаемого лица и иных проживающих совместно с ним лиц, необходимо их согласие, выраженное в письменной форме, на применение мер безопасности».

ФЗ-119 защищаемому лицу предоставляется возможность обжалования только решений или действий должностных лиц, что, бесспорно, ограничивает его право, так как в случае бездействия полномочного должностного лица, например, непринятия мер по защите, основание для обжалования в п. 6 ст. 23 ФЗ-119 отсутствует. Это противоречит главе 16 УПК РФ, предоставляющей право обжалования не только действий и решений, но и бездействий органов и должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство. В связи с этим возникает настоятельная необходимость внесения изменений в соответствующую статью ФЗ-119 и включения этого права защищаемого лица в договор.

Таким образом, обеспечение эффективной защиты всего комплекса прав защищаемых лиц — насущная задача и конституционная обязанность государства. Однако проведенный анализ законодательных положений и практики позволяет утверждать, что существующий договорной механизм обеспечения безопасности лиц, содействующих правосудию, еще далек от совершенства. Поэтому требуется комплексный подход к разработке мер организационно-правового плана, включающих в себя:

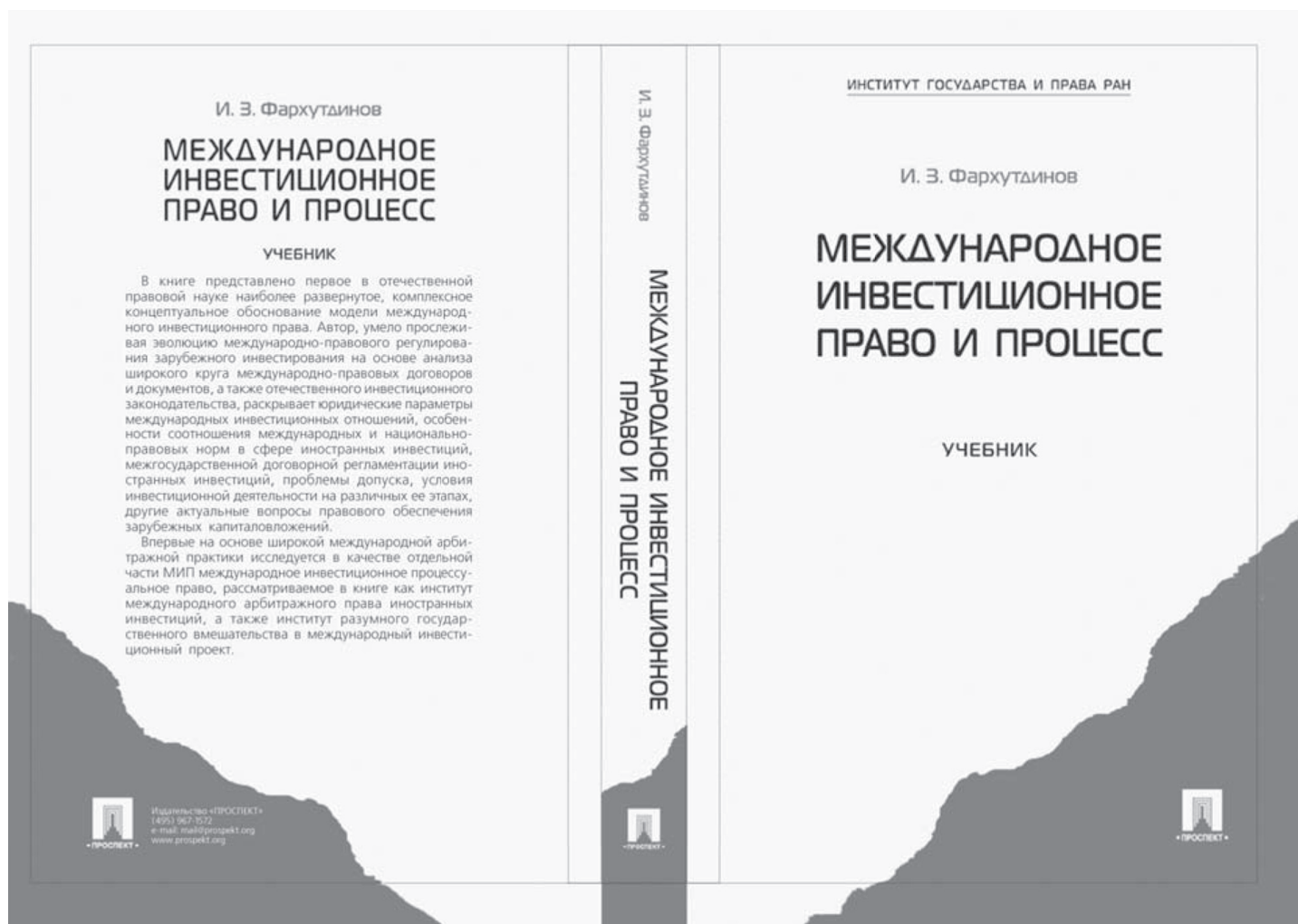
- совершенствование нормативно-правового регулирования в части обеспечения безопасности лиц, содействующих правосудию;
- выработку и апробацию условий договора о применении мер безопасности в первую очередь с учетом интересов защищаемых лиц.

Пристатейный библиографический список

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.
2. Комментарий к Федеральному закону «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» (постатейный). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: Шнитенков А. В., Великий Д. П. «Юстицинформ», 2007 // СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 18.10.2014).
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.
4. О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства: Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 34. — Ст. 3534.
5. О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов: Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 17. — Ст. 1455.
6. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по исполнению государственной функции обеспечения

доступа: Шнитенков А. В., Великий Д. П. «Юстицинформ», 2007 // СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 18.10.2014).

- в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, безопасности участников уголовного судопроизводства и их близких: Приказ МВД РФ от 21 марта 2007 г. № 281 // Российская газета. — 2012. — № 236.
7. Об утверждении правил применения отдельных мер безопасности в отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства: Постановление Правительства РФ от 27 октября 2006 г. № 630 // Собрание законодательства РФ. 2006. — № 45. — Ст. 4708.
 8. Проблемы защиты прав потерпевших от преступлений: Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Российская газета. — 4 июня 2008 г. — Федеральный выпуск № 4676.
 9. Трунов И. Л. Проблемы государственной защиты свидетелей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.trunov.com/content.php?act=showcont&id=10706> (2014. 16 октября).
 10. Уголовно процессуальный кодекс РФ: Федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 52 (ч. I). — Ст. 4921.



Абрамитов С. А., Мамедов Э. Ф.

ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА РЕГИОНАЛЬНЫХ ЗАКОНОПРОЕКТОВ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье рассматриваются некоторые вопросы проведения общественной экспертизы законопроектов, способствующей повышению качества региональной законопроектной деятельности в России. Особое внимание уделяется проблеме нормативно-правовой регламентации методического обеспечения для проведения общественной экспертизы.

Ключевые слова: общественная экспертиза, общественные палаты, качество законодательства.

Abramitov S. A., Mamedov E. F.

PUBLIC EXAMINATION OF REGIONAL BILLS AS A FACTOR OF IMPROVING THE QUALITY OF LEGISLATION

The public examination of regional bills, which improves the quality of regional lawmaking activity in Russia is examined in this article. In addition, it addresses the problem of legal regulation of methodological support to conduct the public examinations.

Keywords: public examination, public chambers, quality of legislation.

Вопрос определения качества законопроектов в немалой степени связан с их экспертизой, в том числе общественной. Именно экспертиза законопроектов способствует согласованности принимаемых законов, помогает выявить возможные негативные юридические, социальные и иные последствия действия будущих законов, а значит, способствует повышению их качества.

В целом большинством ученых экспертиза рассматривается как основанное на применении специальных знаний и опыта исследование, осуществляемое специалистами, имеющими специальную профессиональную подготовку (экспертами), выполненное по поручению заинтересованных лиц, с целью установления обстоятельств, существенных для принятия правильных и обоснованных решений и дачи заключения по результатам такого исследования¹.

В последнее время активно развивается направление экспертной деятельности, предметом которой являются проекты законодательных актов. Среди законодательных актов, положения которых регулируют экспертизу законопроектов, следует выделить Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»², Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации»³, а также законы субъектов Российской Федерации об общественных палатах. Данными законами частично урегулированы отношения, возникающие по поводу проведения такого вида экспертизы законопроектов, как общественная экспертиза.

Роль проведения общественной экспертизы законопроектов значительно возрастает в условиях активизации законодательской деятельности в регионах России, обострения проблемы качества принимаемых законов.

Определение понятия «общественная экспертиза» содержится в упомянутом выше Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Данный закон определяет общественную экспертизу как «основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля к проведению общественной экспертизы на общественных началах, анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, проверка соответствия таких актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций».

Необходимо отметить, что к числу субъектов общественного контроля относятся Общественная палата Российской Федерации, а также общественные палаты субъектов Российской Федерации. В соответствии с федеральным и региональным законодательством общественные палаты вправе проводить общественную экспертизу законопроектов. В ходе общественной экспертизы оцениваются правовые, социальные, экономические и иные последствия действия будущих законов, принятых на основе экспертируемых законопроектов.

Создание в России общественных палат явилось одним из итогов правовой институционализации взаимодействия государства и институтов гражданского общества. В соответствии с федеральным и региональным законодательством общественные палаты призваны обеспечивать взаимодействие граждан, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления в целях учета потребно-



Абрамитов С. А.



Мамедов Э. Ф.

1 См., например: Разуваев А. А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации (вопросы теории и практики): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2006. — С. 8.

2 Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2014. — № 30 (Часть I). — Ст. 4213.

3 Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2005. — № 15. — Ст. 1277.

стей и интересов граждан, защиты их прав и свобод, а также прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Отметим, что осуществление экспертной деятельности общественными палатами во многом зависит не только от надлежащей правовой регламентации данной деятельности, но и от наличия заинтересованности в ее осуществлении, а также экспертного потенциала, достаточного для привлечения экспертов.

В настоящее время некоторые региональные общественные палаты достаточно активно используют свое право проведения общественной экспертизы законопроектов. Так, Общественная палата Республики Татарстан в 2012 г. провела общественную экспертизу 61 проекта законов Республики Татарстан⁴, Гражданская ассамблея Красноярского края за период с 2009 по 2012 г. провела экспертизу 13 законопроектов⁵, Общественная палата Республики Марий Эл в 2012 г. провела общественную экспертизу 20 законопроектов⁶, Общественная палата Тверской области за период с 2010 по 2012 г. провела экспертизу 40 законопроектов⁷, Общественная палата Нижегородской области за период с 2010 по 2013 г. провела экспертизу 20 законопроектов⁸. Однако во многих регионах ситуация с проведением общественной экспертизы законопроектов является сложной. Региональные общественные палаты проводят экспертизу только проектов региональных целевых программ. Например, Общественной палатой Иркутской области за период с 2009 по 2013 г. было подготовлено более 20 заключений на проекты областных целевых программ, при этом ни одного заключения на законопроект подготовлено не было. Подобное положение дел отмечается и в деятельности ряда других региональных общественных палат⁹.

Правовая регламентация общественной экспертизы законопроектов в российских регионах осуществляется на уровне внутренних актов общественных палат. К таковым следует отнести, например, Положение «О порядке проведения Общественной палатой Иркутской области общественной экспертизы проектов законов Иркутской области и иных нормативных правовых актов Иркутской области, проектов муниципальных правовых актов»¹⁰, Положение «О порядке проведения общественной

экспертизы Общественной палатой Кировской области»¹¹, Положение «О порядке проведения Общественной палатой Ростовской области общественной экспертизы областных законов и иных нормативных правовых актов Ростовской области, муниципальных нормативных правовых актов, а также их проектов»¹² и т.д. Анализ данных документов позволяет выделить следующие аспекты нормативной регламентации проведения общественной экспертизы региональных законопроектов: вопросы планирования проведения общественной экспертизы, процедуры ее проведения, состава лиц, проводящих общественную экспертизу, правовых связей и отношений между общественными экспертами и организаторами экспертизы и т.п.

Следует отметить, что правовое качество будущего закона во многом зависит от его соответствия требованиям юридической техники. При общественной экспертизе анализируются признаки различных правовых свойств законопроектов и проводится распознавание правовых законодательных недостатков, дефектов. К числу недостатков, касающихся общих вопросов юридической техники, относится, например, некорректное формулирование наименования будущего закона, неверное указание реквизитов в ссылках на нормативные правовые акты, нечеткость определений терминов, используемых в законопроекте и др.

В качестве примера недостатка, дефекта в проекте регионального закона, выявленного в ходе общественной экспертизы, можно привести употребление термина неопределенного содержания в проекте Закона Амурской области «О содержании животных на территории Амурской области». Общественной палатой Амурской области было установлено, что использованный в проекте указанного закона термин «владелец животного» требует точного установления его содержания. Выявленный дефект был отражен в экспертном заключении как предположение по дефинированию данного термина для устранения юридико-лингвистической неопределенности¹³.

В настоящее время отсутствует формально-установленное методическое обеспечение проведения общественной экспертизы. В связи с этим в ходе общественной экспертизы, проводя правовую оценку положений законопроектов, общественные эксперты в регионах России вынуждены руководствоваться Приказом Минюста РФ «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»¹⁴, разработанным для использования в центральном аппарате и территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации.

В соответствии с указанными Методическими рекомендациями в ходе экспертизы законопроекта проводится анализ его положений, а также правовые последствия их применения, оценивается текст законопроекта на соответствие правилам юридической техники (например, правильность использования юридической терминологии). Следует отметить, что в субъектах Российской Федерации правила, средства юридической техники закреплены в законах, определяющих систему региональных правовых актов и регулирующих общественные

4 Общественная палата Республики Татарстан [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://opr.tatarstan.ru/rus/dokladi.html> (дата посещения: 12.11.2014 г.).

5 Гражданская ассамблея Красноярского края [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ga.krsk.ru/dela/obshchestvennaya-ekspertiza.php> (дата посещения: 12.11.2014 г.).

6 Общественная палата Республики Марий Эл [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://oprme.gov12.ru/doc-detail.htm?page_id=10 (дата посещения: 12.11.2014 г.).

7 Общественная палата Тверской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.optver.ru/law-expertise> (дата посещения: 12.11.2014 г.).

8 Общественная палата Нижегородской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.palata-nn.ru/activity/results> (дата посещения: 12.11.2014 г.).

9 См., например: Абрамитов С. А., Мамедов Э. Ф. Роль общественной экспертизы в механизме взаимодействия государства и гражданского общества в России // Конституция Российской Федерации — 20 лет: материалы научно-практических и общественно-политических слушаний (Иркутск, 29 ноября 2013 г.) / Под общ. ред. А. Д. Афанасьева, Л. М. Берлиной. — Иркутск, 2014. — С. 169; Белоконь Н. В. Экспертиза как фактор повышения демократизации законодательного процесса // Юридическая техника. — 2014. — № 8. — С. 88.

10 Общественная палата Иркутской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.opirk.ru/?p=/docs/npa/> (дата посещения: 12.11.2014 г.).

11 Общественная палата Кировской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://opko43.ru/documents/s39/472/> (дата посещения: 12.11.2014 г.).

12 Общественная палата Ростовской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.op-ro.ru/docs/158> (дата посещения: 12.11.2014 г.).

13 Общественная палата Амурской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.opamur.ru/?page_id=211 (дата посещения: 12.11.2014 г.).

14 Приказ Минюста России от 31 мая 2012 г. № 87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // Бюллетень Минюста РФ. — 2013. — № 1.

отношения в сфере правотворческой деятельности¹⁵. Например, в ст. 22 Закона Новосибирской области «О нормативных правовых актах Новосибирской области» отмечается, что в нормативном правовом акте даются определения используемых в нем юридических, технических и других специальных терминов, если без этого невозможно или затруднено его применение. Термины и понятия должны употребляться только в одном значении в соответствии с общепринятой терминологией. Если термин, используемый в нормативном правовом акте, имеет несколько смыслов или смысл, отличающийся от обычного, в тексте нормативного правового акта дается его определение. В свою очередь, в соответствии с п. 17 Методических рекомендаций при оценке юридических терминов рекомендуется проанализировать: употребляется ли один и тот же термин в правовом акте в одном и том же значении; имеют ли термины общепризнанное значение; обеспечено ли единство понятий и терминологии с понятиями и терминологией, используемыми в федеральном законодательстве.

В целом на сегодняшний день следует признать недостаточным как нормативное регулирование по вопросу использования способов, методов и правил оценки законопроектов в рамках экспертных исследований, осуществляемых общественными экспертами, так и неразработанность научно-методической основы общественной экспертной исследовательской деятельности.

Подводя итог, подчеркнем, что весьма существенная роль в выявлении законотворческих недостатков, дефектов, способствующая повышению качества региональной законопроектной деятельности, может и должна быть отведена общественной экспертизе законопроектов.

Пристатейный библиографический список

- Абрамитов С. А., Мамедов Э. Ф. Роль общественной экспертизы в механизме взаимодействия государства и гражданского общества в России // Конституция Российской Федерации — 20 лет: материалы научно-практических и общественно-политических слушаний (Иркутск, 29 ноября 2013 г.) / Под общ. ред. А. Д. Афанасьева, Л. М. Берлиной. — Иркутск, 2014.
- Белоконь Н. В. Экспертиза как фактор повышения демократизации законодательного процесса // Юридическая техника. — 2014. — № 8.
- Гражданская ассамблея Красноярского края [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ga.krsk.ru/>
- См.: Закон Иркутской области от 12 января 2010 г. № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» // Ведомости ЗС Иркутской области. 2010. № 17 (том 1); Закон Новосибирской области от 25 декабря 2006 г. № 80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области» // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. — 2007. — № 1 и др.
- delo/obshchestvennaya-ekspertiza.php (дата посещения: 12.11.2014 г.).
- Закон Иркутской области от 12 января 2010 г. № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» // Ведомости ЗС Иркутской области. — 2010. — № 17 (том 1).
- Закон Новосибирской области от 25 декабря 2006 г. № 80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области» // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. — 2007. — № 1.
- Общественная палата Амурской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.opamur.ru/?page_id=211 (дата посещения: 12.11.2014 г.).
- Общественная палата Иркутской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.opirk.ru/?p=/docs/npa/> (дата посещения: 12.11.2014 г.).
- Общественная палата Кировской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://opko43.ru/documents/s39/472/> (дата посещения: 12.11.2014 г.).
- Общественная палата Нижегородской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.palatanp.ru/activity/results> (дата посещения: 12.11.2014 г.).
- Общественная палата Республики Марий Эл [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://opme.gov12.ru/doc-detail.htm?page_id=10 (дата посещения: 12.11.2014 г.).
- Общественная палата Республики Татарстан [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://opr.tatarstan.ru/rus/dokladi.html> (дата посещения: 12.11.2014 г.).
- Общественная палата Ростовской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.op-ro.ru/docs/158> (дата посещения: 12.11.2014 г.).
- Общественная палата Тверской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.optver.ru/law-expertise> (дата посещения: 12.11.2014 г.).
- Приказ Минюста России от 31 мая 2012 г. № 87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // Бюллетень Минюста РФ. — 2013. — № 1.
- Разуваев А. А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации (вопросы теории и практики): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, — 2006.
- Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2014. — № 30 (Часть I). — Ст. 4213.
- Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2005. — № 15. — Ст. 1277.

Имаева Э. Ш., Зубкова О. Е., Вильданова Н. Г.
ПРАВОМЕРНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СИМВОЛОВ
МЕХАНИЧЕСКИХ ВЕЛИЧИН В СМЕЖНЫХ ДИСЦИПЛИНАХ

Согласно Федеральному закону Российской Федерации «Об образовании в Российской Федерации» педагогические работники имеют право на выбор методов обучения и тех учебных пособий, которые наиболее полно отвечают требованиям основных образовательных программ. Преподавание общетехнических дисциплин в технических вузах связано с обилием терминов и буквенных обозначений этих терминов, что вызывает определенные трудности понимания у студентов, особенно нерусскоязычных. Овладение сформированной терминологической системой является одним из важнейших путей освоения студентами общетехнической дисциплины. Главную роль при этом играют узкопрофилированные терминологические словари. В статье показаны примеры разных дефиниций одного и того же термина, а также примеры одинаковых буквенных обозначений разных величин. Для обучающихся важно понимать, что сформировавшиеся фундаментальные науки имеют в своем арсенале множество учебных пособий, в которых различные термины обозначаются по-разному, что обусловлено этапами эволюции естественнонаучных и общетехнических дисциплин.

Ключевые слова: закон об образовании, обучение, терминологический словарь, термин, определение, символ, теоретическая механика, прикладная механика.

Imaeva E. Sh., Zubkova O. E., Villdanova N. G.
LEGITIMACY OF THE USE OF MECHANICAL
QUANTITY SYMBOLS IN THE RELATED DISCIPLINES

According to the Federal Law «On Education in the Russian Federation» the pedagogical workers have the right to choose teaching methods and teaching aids which meet the requirements of the basic educational programs to the fullest. Teaching technical disciplines in technical colleges due to the abundance of terms and lettering of these terms, which causes understanding difficulty for some students, especially non-Russian. An acquisition of formed terminological system is one of the most important ways of mastering of the technical disciplines. The main role is played by single-discipline terminological dictionaries. The article shows examples of different definitions of the same term, as well as examples of the same lettering of the different values. For students, it is important to understand that formed basic sciences have in their arsenal a lot of tutorials, in which different terms are indicated differently, due to the stages of the natural sciences and technical disciplines' evolution.

Keywords: Education Act, teaching, terminological dictionary, term, definition, symbol, theoretical mechanics, applied mechanics.

Согласно Федеральному закону Российской Федерации «Об образовании в Российской Федерации»¹ педагогические работники пользуются следующими академическими правами и свободами: «1) свобода преподавания, свободное выражение своего мнения...; 2) свобода выбора и использования... средств, методов обучения и воспитания; 3) право на творческую инициативу, разработку и применение авторских... методов обучения... в пределах... отдельного учебного предмета, курса, дисциплины (модуля); 4) право на выбор учебников, учебных пособий, материалов и иных средств обучения и воспитания в соответствии с образовательной программой...» (статья 47. Правовой статус педагогических работников. Права и свободы педагогических работников, гарантии их реализации, п. 3).

В технических вузах при изучении дисциплин «Теоретическая механика», «Сопроотивление материалов», «Теория механизмов и машин» и «Детали машин и основы конструирования» студенты, особенно нерусскоязычные, сталкиваются с определенными трудностями: разнообразием терминов и буквенных обозначений этих терминов. Упуская из виду понимание сути термина и происхождения его символического обозначения, невозможно правильно использовать данную величину при решении задач, выполнении расчетно-графической работы или курсового проекта, при подготовке к экзамену. Лектор, владеющий сформированной терминологической системой, обязан предложить обучающимся не только тради-

ционную литературу по данным дисциплинам, рекомендованную основными образовательными стандартами, но и учебные пособия, помогающие осмысленнее и глубже усвоить язык этих наук. При этом главная роль отводится учебным терминологическим словарям, содержащим основные термины и терминосокращения по преподаваемому курсу².

Упомянутые дисциплины являются самостоятельными смежными предметами в негуманитарных вузах и также представлены в виде модулей (разделов) дисциплин «Теоретическая и прикладная механика» и «Механика». Каждый последующий модуль повторяет, обобщает и продолжает развивать постулаты классической механики применительно к реальным телам и объектам. Большинство терминов и терминосокращений имеют буквенное или символическое обозначения. При этом в разных



Имаева Э. Ш.



Зубкова О. Е.



Вильданова Н. Г.

1 Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

2 Имаева Э. Ш. Методы исследования хаотических систем: термины и определения. — Уфа: ООО «Монография», 2006. Имаева Э. Ш., Вильданова Н. Г. Учебный терминологический словарь по теоретической механике. — Уфа: Изд-во УГНТУ, 2002 г.

разделах одной дисциплины или в разных предметах эти обозначения могут не совпадать, что вызывает у студентов небольшую растерянность. Поэтому очень важно усвоить основные понятия, запомнить их определения и условные обозначения, а потом в последующих модулях использовать свои знания и не пугаться, если вдруг появится новая буква для уже известного термина.

Преподаватель, владеющий узкоспециализированной терминологической системой, должен, по возможности, соблюдать преемственность, быть сведущим в смежных дисциплинах и объяснить студенту либо этимологию термина, либо причину изменения его обозначения с помощью существующих учебных пособий. Скорее всего, в выигрыше окажется большинство студентов-иностранцев, знакомых с латиницей. Узкопрофильные терминологические словари должны быть предложены в первую очередь таким студентам, поскольку обучающиеся, в том числе нерусскоязычные, используют в процессе обучения любые «учебники и учебные пособия, а также учебно-методические материалы, средства обучения и воспитания»³.

Различие в буквенных обозначениях вызвано уточнением и углублением дефиниции какой-либо величины. Например, в теоретической механике не очень часто оперируют понятием площади фигуры, поэтому площадь обозначают буквами S (от англ. space) или P (от англ. place), в то время как в сопротивлении материалов — это одно из базисных понятий, и обозначение A (от лат. area — «площадь») более правомерно. Символ A также обозначает в теоретической механике работу (от англ. action — «действие»), т.к. имеется в виду скалярная мера действия силы, но более распространено английское слово work — «работа», и в следующем разделе (сопротивление материалов) уже имеем обозначение W .

Или обозначение силы с помощью буквы F подразумевает точный перевод с английского (force — сила), но поскольку в теоретической и прикладной механике возникает необходимость различия множества действующих на тело или точку сил, вводятся дополнительные буквы: например, P — сила (от англ. power — сила, мощность, давление), S — усилие в стержне или окружное усилие (от англ. strength — прочность, сила, сопротивление), G — сила тяжести (от англ. gravity — сила тяжести)⁴. Правомерность последнего обозначения обусловлена еще и понятием ускорения свободного падения, которое обозначается буквой g (от лат. gravitas — «гравитация»): $G = mg$.

Буквой S также обозначается импульс силы, т.е. результат ее действия за ничтожно малый промежуток времени: от английского second — секунда, мгновение или snatch — момент, мгновение⁵.

Обозначение крутящего момента (в сопротивлении материалов или в деталях машин) T произошло от английского torsion — «кручение», но в теоретической механике эта величина не так часто используется, зато часто исследуется реакция натяжения нити, которая тоже имеет обозначение T , но уже

от английского tense — «натянутый», «напряженный»⁶. Однако этой же буквой обозначается и кинетическая энергия (по аналогии с английским tenseness — «энергия», «интенсивность», «напряженность»), но надо помнить, что энергия является скалярной величиной, а реакция натяжения нити — векторной и только ее можно показать с направлением на схемах или рисунках.

Обозначение энергии через букву E вроде бы естественно (от англ. energy), но модуль упругости первого рода E (модуль Юнга) тоже вынужден обозначаться через эту букву (от англ. elastic — упругий). Также «страдают» термины, обозначаемые буквой R : радиус (radius), реакция связи (reaction), сила сопротивления и расчетное сопротивление материала (resistance).

В некоторых учебниках принято уточнять термины с помощью индексов на русском языке: относительное ускорение точки — $a_{отн}$, но ведь с английского относительный — relative, поэтому правомернее использовать более распространенное обозначение — a_r ⁷. При этом следует помнить, что символ r в индексе (от англ. radial — «радиальный» или radius — «закругление») также соответствует величинам, обозначающим зависимость от какой-либо окружности: F_r — радиальная составляющая нормальная силы, r — радиус тела или окружности, радиус инерции.

Тангенциальное ускорение в учебниках по теории механизмов и машин принято обозначать a_t , но ведь это ускорение получило свое название от проекции вектора полного ускорения при криволинейном движении точки на ось касательной (τ) естественной системы координат, поэтому правомернее обозначение a_t .

Ускорение Кориолиса тоже обозначается по-разному: $a_{кор}$, a_c . Последний символ самый правильный: по-французски фамилия первооткрывателя величины Coriolis, но точка, обозначающая центр масс, тоже C , и ускорение этой точки — a_c . Поэтому, чтобы не путаться, лучше писать русскую букву «к» в индексе.

В традиционных учебниках по классической механике ускорение обозначается буквой w ; подразумевается производная скорости по времени ($w = dv/dt$). Можно провести аналогию с английскими фразами give wings to — «ускорить» (дословно — «придавать крылья») или whip up — «подгонять»⁸. Но во многих учебниках эту букву печатают курсивом (w), и студенты порой при беглом прочтении текста воспринимают этот символ как греческую букву ω , обозначающую угловую скорость тела, тем самым теряя суть задания, что приводит к неправильным методам решения (в сопротивлении материалов греческой буквой ω еще обозначают площадь эпюры). Зная английское слово acceleration, удобнее и логичнее использовать обозначение a .

Также обстоит дело и с обозначением скорости v (от лат. velocitas — «скорость»), ее тоже иногда печатают курсивом (v) и читатели воспринимают это как греческую букву ν , соответствующую частоте колебаний или коэффициенту Пуассона.

3 Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», ст. 35. Пользование учебниками, учебными пособиями, средствами обучения и воспитания.

4 Академик. Словари и энциклопедии [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://translate.academic.ru>. (дата обращения: 01.11.2014). Чакалов Г. Новый большой русско-английский политехнический словарь: В 2 томах. Свыше 150 000 терминов и терминологических сочетаний. — Минск: «Технические словари», 2000.

5 Академик. Словари и энциклопедии [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://translate.academic.ru> (дата обращения: 01.11.2014); Лойцянский Л. Г., Лурье А. И. Курс теоретической механики: В 2-х томах. 6-е изд., перераб. и доп. — М.: Наука, Гл. ред. физ. — мат. лит.-ры, 1983; Теоретическая механика. Терминология. Буквенные обозначения величин: Сборник рекомендуемых терминов. — М.: Наука, 1984. — Вып. 102.

6 Академик. Словари и энциклопедии [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://translate.academic.ru> (дата обращения: 01.11.2014); Лойцянский Л. Г., Лурье А. И. Курс теоретической механики: В 2-х томах. 6-е изд., перераб. и доп. — М.: Наука, Гл. ред. физ. — мат. лит.-ры, 1983; Теоретическая механика. Терминология. Буквенные обозначения величин: Сборник рекомендуемых терминов. — М.: Наука, 1984. — Вып. 102.

7 Лойцянский Л. Г., Лурье А. И. Курс теоретической механики: В 2-х томах. 6-е изд., перераб. и доп. — М.: Наука, Гл. ред. физ. — мат. лит.-ры, 1983; Теоретическая механика. Терминология. Буквенные обозначения величин: Сборник рекомендуемых терминов. — М.: Наука, 1984. — Вып. 102.

8 Чакалов Г. Новый большой русско-английский политехнический словарь: В 2 томах. Свыше 150 000 терминов и терминологических сочетаний. — Минск: «Технические словари», 2000.

Ниже приводятся примеры некоторых величин, изучаемых в теоретической и прикладной механике, имеющих исторически сложившиеся разные буквенные обозначения и до сих пор используемые в литературе.

Термин или терминосочетание	Варианты буквенных обозначений
Абсолютная скорость точки	V_a, V_{abc}
Абсолютное ускорение точки	$a_a, a_{abc}, w_a, w_{abc}$
Кинетическая энергия	T, E_k
Кинетический момент	$L, K, M (mv)$
Кориолисово ускорение точки	$a_k, a_{кор}, a_c, w_k, w_{кор}$
Коэффициент трения качения	δ, d
Коэффициент трения скольжения	f, μ
Начальная фаза колебаний	α, β, φ
Окружное усилие	Ft, S
Относительная скорость точки	$V_r, V_{отн}$
Относительное ускорение точки	$a_r, a_{отн}, w_r, w_{отн}$
Переносное ускорение точки	$a_e, a_{пер}, w_e, w_{пер}$
Переносная скорость точки	$V_e, V_{пер}$
Площадь	S, P, A
Потенциальная энергия	P, E_p, P
Работа силы	A, W
Радиус инерции тела	i, r, ρ, R
Реакция связи	$R, N, T, S, F, H, V, X, Y, Z$
Сила	F, R, Q, P, S
Сила инерции	$F_{ин}, \Phi$
Сила тяжести	G, P, Q
Точка, обозначающая мгновенный центр скоростей	C_v, P, P_v
Точка, обозначающая мгновенный центр ускорений	C_a, Q, Q_a
Частота вращения, скорость твердого тела	Ω, ω, k, n

Учитывая как многообразие обозначений, так и «нехватку» букв, можно просто постараться запомнить символы, но лучше подумать об этимологии буквы термина и далее использовать только один вариант при написании новых учебно-методических пособий, при чтении лекций или при разъяснении предмета в нерусскоязычной аудитории.

Важную роль в решении проблемы усвоения дисциплины играют терминологические словари и глоссарии узкоспециализированных терминов и терминосочетаний. Основная цель словарей — предоставить в распоряжение читателей наиболее информативные единицы терминологической системы данного предмета, оказать помощь, в первую очередь, студенту-иностранцу усвоить основные понятия.

Студенту необходимо понимать, что разнообразие терминологических систем вызвано огромным опытом формирования, изучения и преподавания различных предметов, а также их междисциплинарной преемственностью. Иногда просто не хватает букв для обозначения всех терминов, иногда нужно подчеркнуть, что применяется та же самая величина и далее она получает углубленный смысл, поэтому ее обозначение может измениться. Начиная со школьного курса физики, обучающийся все глубже познает механику и смежные с ней дисциплины в первую очередь через терминологию как язык науки.

Пристатейный библиографический список

1. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».
2. Академик. Словари и энциклопедии [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://translate.academic.ru> (дата обращения: 01.11.2014).
3. Имаева Э. Ш. Методы исследования хаотических систем: термины и определения. — Уфа: ООО «Монография», 2006.
4. Имаева Э. Ш., Вильданова Н. Г. Учебный терминологический словарь по теоретической механике. — Уфа: Изд-во УГНТУ, 2002.
5. Лойцянский Л. Г., Лурье А. И. Курс теоретической механики: В 2-х томах. 6-е изд., перераб. и доп. — М.: Наука, Гл. ред. физ. — мат. лит-ры, 1983.
6. Чакалов Г. Новый большой русско-английский политехнический словарь: В 2 томах. Свыше 150 000 терминов и терминологических сочетаний. — Минск: «Технические словари», 2000.
7. Теоретическая механика. Терминология. Буквенные обозначения величин: Сборник рекомендуемых терминов. — М: Наука, 1984. — Вып. 102.



Кабанов В.Л.

ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ОЦЕНКИ НАИЛУЧШИХ ИНТЕРЕСОВ РЕБЕНКА НА ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКОМ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОМ УРОВНЯХ

В статье проводится анализ методологии определения и оценки наилучших интересов ребенка в теории и практике международного права. В ходе обзора раскрываются проблемы реализации принципа определения наилучших интересов ребенка, указывается на необходимость выработки универсальных подходов при реализации этого принципа, показывается, с какими трудностями на правоприменительном уровне сталкивается Российская Федерация при реализации этого принципа через призму сотрудничества России с Комитетом ООН по правам ребенка.

Ключевые слова: права человека, международные договоры по защите прав детей, права уязвимых групп, принцип наилучших интересов ребенка, Конвенция ООН о правах ребенка 1989 г., Комитет ООН по правам ребенка.

Kabanov V. L.

THE PROBLEM OF IDENTIFICATION AND ASSESSMENT OF THE BEST INTERESTS OF THE CHILD ON THE THEORETICAL AND METHODOLOGICAL AS WELL AS LAW ENFORCEMENT LEVELS

The article analyzes the methodology for determining the child's best interests in the theory and practice of international law. The review reveals the problems of the principle of determining the best interests of the child, points to the need for a universal approach for the implementation of this principle, shows the difficulties in the enforcement level facing the Russian Federation in the implementation of this principle in the light of the activities of the UN Committee on the Rights of the Child.

Keywords: human rights, international treaties for the protection of children's rights, the rights of vulnerable groups, the principle of the best interests of the child, the UN Convention on the Rights of the Child of 1989, UN Committee on the Rights of the Child.



Кабанов В. Л.

20 ноября исполнилось 25 лет с даты принятия Конвенции ООН о правах ребенка 1989 г. С момента принятия Конвенции государства добились заметного прогресса в деле защиты прав детей — от сокращения масштабов смертности детей в возрасте до пяти лет до расширения их доступа к образованию и услугам в сфере санитарии. Однако права миллионов детей во всем мире продолжают постоянно нарушаться. У 20% детей из самых бедных семей опасность умереть в возрасте до пяти лет в два раза выше, чем у тех же 20% их сверстников из наиболее обеспеченных семей. Миллионы детей во всем мире подвергаются дискриминации, физическому и сексуальному насилию и другим формам надругательств. 168 млн детей в возрасте от 5 до 17 лет вынуждены работать, а 11% девочек выдают замуж до достижения ими 15-летнего возраста¹.

За четверть века Конвенцию ратифицировали 194 государства (в ООН входят 193 государства-члена). До сих пор ее не ратифицировали США, Сомали и Южный Судан, зато Конвенцию ратифицировали 4 государства, не являющиеся членами ООН: острова Кука, Святой Престол, Ниуэ и Государство Палестина. Таким образом, все государства — участники Конвенции (а это практически весь мир) обязаны уважать и осуществлять права ребенка.

Конвенция ООН о правах ребенка зиждется на четырех специальных принципах: принцип обеспечения наилучших интересов ребенка (п. 1 ст. 3), принцип недискриминации (ст. 2), принцип обеспечения права на жизнь, выживание и здоровое развитие (ст. 6) и принцип обеспечения права быть заслушанным (ст. 12). Правоприменительная практика показывает, что центральное значение для эффективной системы защиты прав детей приобретает принцип обеспечения наилучших интересов ребенка, а три последних принципа должны реализовываться с учетом этого принципа. Государства должны при-

нимать все необходимые политические и правовые меры, направленные на осуществление этого принципа в полном объеме. Таким образом, принцип наилучших интересов ребенка является фундаментальным принципом, нашедшим свое наиболее полное воплощение в Конвенции ООН о правах ребенка.

Принцип наилучших интересов ребенка отличается сложностью, и его содержание требуется определять в каждом отдельном случае². Уяснение принципа и конкретное его применение законодателем, судьей, административным, социальным или образовательным органом возможно только посредством толкования и применения п. 1 ст. 3 Конвенции ООН о правах ребенка в сочетании с другими положениями Конвенции. Поэтому принцип наилучших интересов ребенка подлежит определению в индивидуальном порядке применительно к особенностям положения соответствующего ребенка или детей с учетом их личных обстоятельств, положения и потребностей. При принятии решений по индивидуальным случаям оценка и определение наилучших интересов ребенка должны проводиться в свете конкретных обстоятельств, в которых находится данный ребенок. При вынесении решений коллективного характера, например законодателем, оценка и определение наилучших интересов детей в целом должны проводиться с учетом обстоятельств, в которых находится данная группа и/или дети в целом. И в том, и в другом случае оценка и определение должны проводиться при полном уважении прав, оговоренных в Конвенции и факультативных протоколах к ней.

Принцип обеспечения наилучших интересов ребенка получил всеобщее признание, он закреплен в целом ряде различных конвенций о правах человека на универсальном (Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., Конвенция о защите детей и сотрудничестве в отношении иностранного усыновления 1993 г. и др.) и региональном (Африканская хартия прав и основ благосостояния

1 Центр новостей ООН «Спустя 25 лет после принятия Конвенции по правам ребенка миллионы детей все еще живут в бедности и подвергаются дискриминации» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.un.org/russian/news/story.asp?newsID=22716#.VIVxsousV11>.

2 Кабанов В.Л. К вопросу о концептуальном содержании принципа наилучших интересов ребенка в международном праве // Евразийский юридический журнал. — 2014. — № 10. — С. 65–68.

ребенка 1990 г.³, Пакт Организации исламского сотрудничества о правах детей в исламе 2005 г.⁴ и др.) уровнях.

Однако при реализации этого принципа на практике возникают непростые вопросы. Так, например, впервые в истории Межамериканский суд по правам человека вынес в феврале 2012 г. постановление, связанное с сексуальной ориентацией заявителя и реализацией принципа обеспечения наилучших интересов ребенка. Суд признал не соответствующим Американской конвенции по правам человека решение Верховного Суда Чили о передаче бывшему мужу г-жи Атала Риффо опеки над их общими детьми ввиду нетрадиционной сексуальной ориентации матери детей. Межамериканский суд, напротив, признал государство-ответчика ответственным за нарушение права на равенство и недопустимость дискриминации, права на уважение частной и семейной жизни, а также нарушение судебных гарантий и правовой защиты. Судьи Межамериканского суда указали, что в данном деле принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка был использован чилийскими судами для целей дискриминации по признаку сексуальной ориентации⁵. На наш взгляд, такая интерпретация принципа наилучших интересов ребенка не должна иметь место. Толкование этого принципа должно происходить в контексте традиционных ценностей, в т.ч. в соответствии с положениями резолюции Совета ООН по правам человека № 21/3 от 27 сентября 2012 г.⁶

Также весьма противоречивая практика складывается в Европейском суде по правам человека⁷.

Представляется, что с учетом вышесказанного необходимо разработать единые подходы к интерпретации наилучших интересов ребенка, универсальный алгоритм. Во-первых, с учетом конкретных обстоятельств дела следует выявить, в чем состоят соответствующие элементы оценки наилучших интересов, наполнить их конкретным содержанием и определить значимость каждого из них в соотношении с другими. Во-вторых, важно следовать правилам, обеспечивающим юридические гарантии и надлежащую реализацию этого принципа.

Оценка и определение наилучших интересов ребенка — это две обязательные ступени в процессе принятия решения. «Оценка наилучших интересов» включает в себя оценку и нахождение баланса между всеми элементами, необходимыми для принятия решения в конкретной ситуации применительно к данному ребенку или группе детей. Она производится лицом, ответственным за принятие решения, и его сотрудниками, для чего требуется участие ребенка. Термин «определение наилучших интересов» предполагает формализованную процедуру, предназначенную для определения наилучших интересов ребенка на основе оценки наилучших интересов.

3 Абашидзе А. Х., Солнцев А. М. Юбилей африканской системы прав человека и народов // Евразийский юридический журнал. — 2012. — № 2 (45). — С. 22–25.

4 См.: Абашидзе А. Х., Солнцев А. М., Воробьев Д. В. Компетенция Организации исламского сотрудничества в сфере защиты прав человека // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. — Волгоград: Волгоградский государственный университет, 2013. — № 3. — С. 113–119.

5 Аляркон А. К. М. «Атала Риффо и ее дочери против Чили»: сексуальная ориентация матери и наилучшее обеспечение интересов детей // Международное правосудие. — 2013. — № 1. — С. 6–17.

6 Карташкин В. А. Универсализация прав человека и традиционные ценности человечества // Современное право. — 2012. — № 8. — С. 3–9.

7 См. подробнее: Кабанов В. Л. Реализация принципа обеспечения наилучших интересов ребенка в практике Европейского суда по правам человека по разрешению дел, касающихся международного похищения детей // Образование. Наука. Научные кадры. — 2014. — № 6; Скаун О. С. Интерес ребенка как основной критерий защиты прав детей в практике Европейского суда по правам человека // Семейное и жилищное право. — 2014. — № 2. — С. 30–36.

Оценка наилучших интересов ребенка представляет собой процедуру, которая осуществляется в каждом отдельном случае с учетом конкретных обстоятельств каждого ребенка, группы детей или детей в целом. Эти обстоятельства обусловлены индивидуальными особенностями соответствующего ребенка или детей, такими, например, как возраст, пол, степень зрелости, опыт, принадлежность к тому или иному меньшинству, наличие физических, сенсорных или интеллектуальных нарушений, а также социокультурной средой, в которой находится ребенок или дети, например наличием или отсутствием родителей, проживанием ребенка совместно с ними или отдельно от них, качеством отношений между ребенком и членами его семьи или попечителями, уровнем безопасности среды обитания, наличием у семьи, расширенной семьи или попечителей качественных вариантов альтернативного ухода и т.п.

Определение того, что отвечает наилучшим интересам ребенка, следует начинать с оценки конкретных обстоятельств, определяющих индивидуальность ребенка. Это подразумевает учет одних и игнорирование других элементов и влияет на то, какая значимость им будет придана в сопоставлении с другими.

Представляется целесообразным составить неисчерпывающий перечень элементов (взаимозависимых, но не взаимоподчиненных), которые могли бы рассматриваться при проведении оценки наилучших интересов любым лицом, ответственным за принятие решений, которому предстоит определять наилучшие интересы ребенка. Составление такого перечня элементов послужит государству или лицам, принимающим решения, руководством при регулировании областей, затрагивающих детей, таких как семейные отношения, усыновление и нормы правосудия в отношении несовершеннолетних, а при необходимости он может быть пополнен другими элементами, которые будут признаны целесообразными в свете сложившихся в государстве правовых традиций. При этом при пополнении перечня новыми элементами конечной целью процедуры учета наилучших интересов ребенка должно быть полное и эффективное обеспечение прав, провозглашенных в Конвенции, и всестороннее развитие ребенка. Соответственно, элементы, которые идут вразрез с правами, провозглашенными в Конвенции, или по своим последствиям будут противоречить закрепленным в ней правам, нельзя признать пригодными для оценки того, что наилучшим образом отвечает интересам ребенка или детей.

В свете этих предварительных соображений применительно к рассматриваемой ситуации уместными и подлежащими учету при оценке и определении наилучших интересов ребенка являются следующие элементы: взгляды ребенка; индивидуальность ребенка; сохранение семейного окружения и поддержание отношений; попечение, защита и безопасность ребенка; право ребенка на здоровье; уязвимое положение; право ребенка на образование⁸.

Следует подчеркнуть, что базовая оценка наилучших интересов — это общая оценка всех соответствующих элементов, определяющих наилучшие интересы ребенка, со взвешенной оценкой значимости каждого из них в сопоставлении с другими. Не все элементы актуальны в каждом случае, и в разных случаях различные элементы могут использоваться по-разному. Содержание каждого элемента неизбежно будет неодинаковым в зависимости от конкретного ребенка и конкретного случая, в зависимости от вида решения и конкретных обстоятельств; то же касается и значимости каждого элемента в контексте общей оценки.

При рассмотрении того или иного конкретного случая и относящихся к нему обстоятельств возможно возникновение коллизии между элементами, используемыми при оценке наилучших интересов. Так, например, интересы сохранения семейного окружения могут противоречить потребности в защите

8 Док. ООН CRC/C/GC/14, п. 53–79.

ребенка от вероятности насилия и посягательств со стороны родителей. В такой ситуации придется определять значимость каждого из элементов в соотношении с другими, с тем чтобы выйти на решение, отвечающее наилучшим интересам ребенка или детей.

При оценке наилучших интересов необходимо иметь в виду, что способности ребенка будут развиваться. Поэтому лицам, ответственным за принятие решений, следует изыскивать меры, которые поддаются последующему анализу и соответствующей корректировке, а не принимать окончательные и бесповоротные решения. Для этого им следует не только оценивать физические, эмоциональные, образовательные и иные потребности на момент принятия решения, но и прорабатывать возможные сценарии развития ребенка, подвергая их анализу с точки зрения краткосрочной и долгосрочной перспективы. Соответственно, при принятии решений должна производиться оценка преемственности и устойчивости нынешнего и будущего положения ребенка.

Государственные органы и организации, которые принимают решения в отношении детей, обязаны руководствоваться обязательством, касающимся оценки и определения наилучших интересов ребенка; вместе с тем нельзя ожидать, что люди, которые принимают решения в отношении детей на повседневной основе (например, родители, опекуны, преподаватели и др.), будут строго следовать этой двухъярусной процедуре, хотя решения, принимаемые в повседневной жизни, также должны исходить из наилучших интересов ребенка и отражать их.

Государства должны разработать подкрепленные строгими процессуальными гарантиями формализованные процедуры, призванные обеспечить оценку и определение наилучших интересов ребенка в связи с принятием решений, затрагивающих ребенка, включая механизмы оценки достигнутых результатов. Государства должны разработать транспарентные объективные процедуры, регулирующие принятие законодателями, судьями или административными органами любых решений, особенно по вопросам, непосредственно затрагивающим ребенка или детей.

Подводя итог вышесказанному, можно констатировать следующее. Разработанную методику оценки наилучших интересов ребенка следует широко распространить среди представителей государственных, административных и судебных органов на общенациональном и местном уровне. Ее следует довести до сведения детей, в том числе находящихся в условиях изоляции, всех специалистов, работающих с детьми и в их интересах (включая судей, юристов, преподавателей, опекунов, социальных работников, работников государственных или частных учреждений, занимающихся вопросами социального обеспечения, органов здравоохранения, преподавателей и прочее), а также гражданского общества в целом.

Кроме того, разработанная методика должна учитываться государствами при составлении периодических докладов в Комитет ООН по правам ребенка. Государствам следует предоставлять информацию о возникших у них трудностях на пути обеспечения наилучших интересов ребенка в контексте выполнения любых судебных и административных решений и осуществления других действий в отношении ребенка в индивидуальном порядке, а также на любых этапах выполнения мер по осуществлению в отношении детей в целом или детей, составляющих определенную группу, а также о принятых ими мерах по их преодолению.

Комитет ООН по правам ребенка является договорным органом по правам человека, который наблюдает за исполнением Конвенции о правах ребенка и двух протоколов к ней⁹. Российская Федерация предоставляет Комитету по правам ребенка периодические доклады о выполнении Конвенции и уча-

ствует в диалоге с Комитетом при рассмотрении ее докладов с 1992 г., когда она представила Комитету свой первоначальный доклад¹⁰. В этом контексте интересно рассмотреть доклад Российской Федерации в Комитете ООН по правам ребенка в 2013 г. в части выполнения обязательств по ст. 3 Конвенции ООН о правах ребенка, закрепляющей принцип обеспечения наилучших интересов ребенка. Целесообразным представляется сначала изложить ситуацию с реализацией принципа наилучших интересов ребенка в России, а затем указать рекомендации Комитета ООН по правам ребенка, направленные на улучшение ситуации с учетом мирового опыта.

Принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка закреплен в законодательстве Российской Федерации: Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, ФЗ «Об образовании», ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», ФЗ «О беженцах», ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». Вместе с этим продолжается работа по совершенствованию законодательства Российской Федерации с учетом принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка. Так, в Семейный кодекс РФ в 2007 и 2008 гг. были внесены изменения относительно обязанности родителей создавать условия для получения детьми среднего (полного) общего образования и их права, с учетом мнения детей, на выбор образовательного учреждения и формы получения образования детьми, а также установление нормы об осуществлении контроля над условиями жизни и воспитания ребенка или детей в приемной семье в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Также в целях обеспечения наилучших интересов ребенка в 2012 г. был принят так называемый «Закон Димы Яковлева»¹¹.

Принцип обеспечения наилучших интересов ребенка реализуется также и в сфере социальных услуг, которые в Российской Федерации предоставляются в учреждениях социального обслуживания семьи и детей. В соответствии со ст. 6 ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» социальное обслуживание населения, в том числе детей, осуществляется на основе государственных стандартов, которые устанавливают основные требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания. Установление государственных стандартов социального обслуживания осуществляется в порядке, определяемом органами государственной власти субъектов РФ. Национальными стандартами Российской Федерации установлены основные виды социальных услуг семье и детям, качество социальных услуг, термины и определения, классификация учреждений социального обслуживания, типы учреждений социального обслуживания семьи и детей, контроль качества социальных услуг семье, контроль качества социальных услуг детям и другие. Определяющим условием эффективной деятельности учреждений социального обслуживания семьи и детей является их кадровая обеспеченность, наличие квалифицированных специалистов, владеющих современными технологиями и методами работы с семьей и детьми. Численность работников социальных служб, оказывающих помощь семьям, женщинам и детям, в 2009 г. составила 131,3 тыс. человек.

Безусловно, важно, как происходит материальное обеспечение реализации интересов ребенка. В Российской Федерации существует единая система предоставления пособий в связи

10 См.: Солнцев А. М., Конева А. Е. Международные обязательства российской федерации в сфере защиты прав детей в свете деятельности международных универсальных и региональных контрольных органов по правам человека // Евразийский юридический журнал. — 2013. — № 10. — С. 38–42.

11 Абашидзе А. Х. «Закон Димы Яковлева» — юридически правомерен и морально легитимен // Обозреватель — Observer. — М: РАУ-Университет, 2013. — № 2. — С. 6–10.

9 См.: Абашидзе А. Х. Договорные органы по правам человека. — М., 2012.

с рождением и воспитанием детей, которая обеспечивает гарантированную государством материальную поддержку материнства, отцовства и детства в соответствии с ФЗ от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». Помимо этого, вопросы материального обеспечения прав детей регулируются целым рядом российских законов, предусматривающих: выплату компенсации части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования; за содержание в указанных учреждениях детей с отклонениями в развитии и детей с туберкулезной интоксикацией; программу долговременной поддержки семей в связи с рождением или усыновлением второго (или последующего) ребенка в форме «материнского (семейного) капитала»; установление трудовой пенсии по случаю потери кормильца детям, потерявшим обоих родителей и др.¹²

Интересно отметить, что при рассмотрении доклада РФ о выполнении положений Конвенции ООН о правах ребенка в части обеспечения наилучших интересов ребенка в Комитете ООН по правам ребенка эксперты задали такие вопросы: «Просьба прояснить, учитываются ли в первую очередь наилучшие интересы детей при принятии решений, касающихся определения места жительства ребенка после развода его родителей согласно ст. 292 Гражданского кодекса и ст. 31 Жилищного кодекса. Просьба также проинформировать Комитет о мерах, принятых для обеспечения детям трудящихся-мигрантов и детям рома доступа к достойному жилью, включая доступ к безопасной воде и надлежащей санитарии, а также доступа к государственным услугам здравоохранения»¹³. Иными словами международных экспертов заинтересовал «жилищный вопрос» и реализация принципа обеспечения наилучших интересов детей для уязвимых групп.

На первый вопрос Российской Федерация отметила, что в случае вынесения решения о расторжении брака супругов, имеющих общих несовершеннолетних детей, суд, исходя из п. 2 ст. 24 Семейного кодекса РФ, должен принимать меры к защите их интересов независимо от того, возбужден ли спор о детях. Решая вопрос о месте жительства ребенка при раздельном проживании его родителей (независимо от того, состоят ли они в браке), суды учитывают, что место жительства ребенка определяется исходя из его интересов, а также с обязательным учетом мнения ребенка, достигшего возраста десяти лет, при условии, что это не противоречит его интересам. При этом суд принимает во внимание возраст ребенка, его привязанность к каждому из родителей, братьям, сестрам и другим членам семьи, нравственные и иные личные качества родителей, отношения, существующие между каждым из родителей и ребенком, возможность создания ребенку условий для воспитания и развития (с учетом рода деятельности и режима работы родителей, их материального и семейного положения), а также другие обстоятельства, характеризующие обстановку, которая сложилась в месте проживания каждого из родителей¹⁴.

Согласно ст. 39 Семейного кодекса РФ при разделе имущества супругов доли супругов признаются равными. При этом суд вправе отступить от начала равенства долей супругов в их общем имуществе, исходя из интересов несовершеннолетних детей, то есть признать большую долю за тем супругом, с которым будет проживать несовершеннолетний.

Согласно ч. 4 ст. 31 Жилищного кодекса РФ в случае прекращения семейных отношений с собственником жилого помещения право пользования данным жилым помещением за бывшим членом семьи собственника этого жилого помещения не сохраняется, если иное не установлено соглашением

между собственником и бывшим членом его семьи. Вместе с тем, в силу положений Семейного кодекса РФ об ответственности родителей за воспитание и развитие своих детей, их обязанности заботиться об их здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии, расторжение брака родителей, признание его недействительным или раздельное проживание родителей не влияют на права ребенка, в том числе на жилищные права. Поэтому прекращение семейных отношений между родителями несовершеннолетнего ребенка, проживающего в жилом помещении, находящемся в собственности одного из родителей, не влечет за собой утрату ребенком права пользования жилым помещением.

Согласно п. 4 ст. 292 Гражданского кодекса РФ отчуждение жилого помещения, в котором проживают находящиеся под опекой или попечительством члены семьи собственника данного жилого помещения либо оставшиеся без родительского попечения несовершеннолетние члены семьи собственника (о чем известно органу опеки и попечительства), если при этом затрагиваются права или охраняемые законом интересы указанных лиц, допускается с согласия органа опеки и попечительства.

О мерах, принятых для обеспечения детям трудящихся-мигрантов и детям рома доступа к достойному жилью, включая доступ к безопасной воде и надлежащей санитарии, а также доступа к государственным услугам здравоохранения, представители Российской Федерации также подробно рассказали¹⁵.

В заключительных замечаниях по объединенным четвертому и пятому периодическим докладам Российской Федерации было отмечено следующее¹⁶. Комитет ООН по правам ребенка приветствовал принятие Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы (п. 5 (а)), которая ярко выражает приверженность России реализации принципа обеспечения наилучших интересов ребенка. Вместе с тем Комитет рекомендовал России обеспечить, чтобы Национальная стратегия предусматривала меры по предупреждению дискриминации в отношении детей, находящихся в маргинализированном и неблагоприятном положении, таких как дети из групп меньшинств. Кроме того, он призвал предусмотреть в планах действий по осуществлению стратегии, как на национальном, так и на региональном уровнях, конкретные меры с четким указанием функций и обязанностей соответствующих органов на национальном, региональном и местном уровнях. России, по мнению экспертов ООН, следует обеспечить поддержку таких планов действий за счет предоставления необходимых людских, технических и финансовых ресурсов; создания систем по их мониторингу и оценке, а также сбору соответствующих данных.

Комитет ООН по правам ребенка выразил обеспокоенность по следующим вопросам: в российском законодательстве упоминается понятие «законные интересы ребенка», что по своей значимости неравноценно понятию «наилучшие интересы ребенка»; государственные учреждения по защите детей (органы опеки и попечительства) оценивают лишь общую физическую безопасность детей и не оценивают их эмоциональные и психологические потребности; в ходе продолжающейся «антиковальной» кампании, согласно сообщениям, интересы родителей ставятся выше интересов их детей. В связи с этим Комитет рекомендовал внести поправки в российское законодательство, чтобы оно полнее отражало принцип обеспечения наилучших интересов детей. Комитет также призвал Россию активизировать усилия по обеспечению надлежащего интегрирования и последовательного применения этого права в рамках всех законодательных, административных и судебных процедур, а также всех стратегий, программ и проектов, имеющих отношение к детям или затрагивающих их интересы. В этой связи РФ предлагалось разработать процедуры и критерии выработки руководящих указаний для всех соответствующих долж-

12 Док. ООН CRC/C/RUS/4-5 от 27.08.2012 г.

13 Док. ООН CRC/C/RUS/Q/4-5, п. 17.

14 CRC/C/RUS/Q/4-5/Add.1, п.209-216.

15 Док. ООН CRC/C/RUS/4-5, п. 5-6 от 27.08.2012 г.

16 CRC/C/RUS/CO/4-5 от 25.02.2014 г.

ностных лиц в отношении определения наилучших интересов ребенка в каждой области и уделения им надлежащего первоочередного внимания. Такие процедуры и критерии следует распространить среди различных структур общества, включая религиозных деятелей, суды, административные и законодательные органы. Кроме того, Комитет рекомендовал России обеспечить конструктивный диалог между «проювенальными» и «антиювенальными» группами относительно международно-правовых обязательств государства-участника, принимая при этом во внимание национальные семейные традиции.

Комитет также рекомендовал обеспечить применение достаточных гарантий и четких критериев с учетом потребностей и наилучших интересов ребенка при определении вопроса о том, следует ли помещать ребенка в учреждение по уходу за детьми, установить четкие руководящие принципы и критерии лишения родительских прав, а также пересматривать и регулярно отслеживать все решения о помещении детей в учреждения по уходу¹⁷.

Комитет рекомендовал России уделить должное внимание обстоятельствам, при которых наилучшие интересы ребенка могут более оптимальным образом обеспечиваться посредством проживания с лишенным свободы родителем. При этом должное внимание следует уделять общим условиям содержания под стражей и, в частности, необходимо учитывать особую потребность в контакте ребенка с родителем в раннем детском возрасте, допуская возможность судебного пересмотра и исходя из всестороннего учета наилучших интересов ребенка. Кроме того, Комитет настоятельно призывает государство-участник обеспечить, чтобы при вынесении приговора родителям и основным кормильцам по возможности принимались решения о вынесении приговоров, не связанных с содержанием под стражей, вместо приговоров, связанных с помещением под стражу, в том числе на досудебной и судебной стадиях¹⁸.

Комитет настоятельно призывает Россию гарантировать достаточный и устойчивый уровень жизни всем детям, находящимся на его территории, уделяя особое внимание детям в наиболее маргинализированном и неблагоприятном положении, таким как дети рома и дети трудящихся-мигрантов, включая нелегальных трудящихся-мигрантов, посредством предоставления им надлежащего жилья, доступа к социальным и медицинским услугам и льготам, питанию и образованию. Комитет также рекомендовал Российской Федерации принять меры для того, чтобы работодатели соблюдали права трудящихся-мигрантов и выполняли установленные законом положения о продолжительности рабочего времени. Кроме того, Комитет рекомендовал России внести изменения в его

законодательство с целью обеспечения такого положения, при котором наилучшие интересы ребенка всегда учитывались бы в первую очередь в делах, связанных с разводом или раздельным проживанием родителей, в целях обеспечения защиты детей от неблагоприятных последствий развода или раздельного проживания родителей, особенно в связи с правом детей на жилище¹⁹.

Таким образом, можно констатировать, что реализация принципа обеспечения наилучших интересов ребенка требует глубокого анализа как на теоретико-методологическом уровне, так и на правоприменительном уровне с целью выработки единых критериев оценки и определения наилучших интересов ребенка. Российская Федерация ставит вопрос о защите прав детей в качестве одного из приоритетных в своей внутренней и внешней политике, принимая различные меры законодательного и институционального характера. Так, за последнее время был учрежден пост Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, принята Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 гг. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию о правах ребенка и активно взаимодействует с Комитетом ООН по правам ребенка. Вместе с этим, необходимо поступательно следовать выполнению замечаний Комитета с целью соответствия национального права и политики в области обеспечения наилучших интересов ребенка международным стандартам.

Пристатейный библиографический список

1. Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы».
2. Аляркон А. К. М. «Атала Риффо и ее дочери против Чили»: сексуальная ориентация матери и наилучшее обеспечение интересов детей // Международное правосудие. — 2013. — № 1.
3. Карташкин В. А. Универсализация прав человека и традиционные ценности человечества // Современное право. — 2012. — № 8.
4. Кабанов В. Л. Реализация принципа обеспечения наилучших интересов ребенка в практике Европейского суда по правам человека по разрешению дел, касающихся международного похищения детей // Образование. Наука. Научные кадры. — 2014. — № 6.
5. Скакун О. С. Интерес ребенка как основной критерий защиты прав детей в практике Европейского суда по правам человека // Семейное и жилищное право. — 2014. — № 2.

17 CRC/C/RUS/CO/4–5, п. 40 (b) от 25.02.2014 г.

18 CRC/C/RUS/CO/4–5, п. 48 от 25.02.2014 г.

19 CRC/C/RUS/CO/4–5, п.58 от 25.02.2014 г.

Касимова Э. Г.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ОСНОВА ПРИМЕНЕНИЯ ИННОВАЦИОННЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ОБУЧЕНИИ ИНВАЛИДОВ И ЛИЦ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ ЗДОРОВЬЯ

В статье раскрываются возможные формы реализации инклюзивного, интегрированного, специального образования с применением инновационных образовательных технологий, в частности электронного обучения. Особое внимание уделяется доступности образования для детей-инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Ключевые слова: законодательная основа, доступность образования, дистанционные образовательные технологии, электронное обучение.

Kasimova E. G.

LEGAL FRAMEWORK FOR THE APPLICATION OF INNOVATIVE EDUCATIONAL TECHNOLOGIES WHILE TEACHING PHYSICALLY CHALLENGED PERSONS AND PERSONS WITH LIMITED CAPABILITIES

The article describes possible forms of realization of inclusive, integral, specialized education with the application of innovative educational technologies, in particular e-learning. Special attention is paid to the fact of availability of such education for physically challenged children and persons with limited capabilities.

Keywords: legal framework, availability of education, remote educational technologies, e-learning.



Касимова Э. Г.

Законодательство Российской Федерации в области образования в соответствии с международными нормами гарантирует равные права на образование инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ) и предлагает следующие формы его реализации: инклюзивное образование, специальное образование и интеграцию¹. Одной из важных проблем образования в обществе со сложной стратификационной структурой является его доступность для социальных групп, имеющих неравные возможности и условия для обучения. Среди них особое место занимают лица с ограниченными возможностями здоровья и инвалиды.

Серьезную проблему для детей-инвалидов и лиц с ОВЗ представляет получение профессионального образования после окончания школы. Они не всегда могут получить высшее образование, трудоустроиться и в целом определиться с выбором профессии, поскольку сталкиваются с рядом ограничений, связанных с социальным неравенством.

Поэтому необходимо решать вопрос о проектировании и создании образовательной среды для лиц с ОВЗ и детей-инвалидов, внутри которой будет рассматриваться проблема электронного и дистанционного обучения. Осознав важнейшие характеристики такой образовательной среды, можно разрабатывать содержательную и технологическую сторону такого обучения. В последние годы интенсивно разрабатываются технические средства и компьютерные технологии для лиц с ОВЗ, которые необходимо использовать в образовательных организациях.

В современной образовательной политике США и европейских государств получили развитие несколько подходов, в том числе: расширение доступа к образованию, интеграция, инклюзия². Дети-инвалиды общаются со сверстниками в досуговых программах. Если они включены в массовые аудитории то, прежде всего, для того, чтобы расширить возможности социальных контактов, а не для достижения образовательных целей. Интеграция означает удовлетворение социальных потребностей детей с физическими нарушениями в соответствии

с системой специального образования, остающейся в целом неизменной, т.е. обучающиеся с инвалидностью посещают образовательную организацию, создавая специальные группы. Инклюзия трактуется в нашей стране как реформирование образовательных учреждений и перепланировка учебных помещений так, чтобы они отвечали нуждам и потребностям всех лиц без исключения.

В России применялись следующие подходы в обучении лиц с ОВЗ и инвалидов:

1. Дифференцированное обучение детей с нарушениями речи, слуха, зрения, опорно-двигательного аппарата, интеллекта, с задержкой психического развития в специальных (коррекционных) учреждениях I–VIII видов.

2. Интегрированное обучение детей в специальных классах (группах) в образовательных учреждениях.

3. Инклюзивное обучение, когда лица с особыми образовательными потребностями обучаются в классах вместе с обычными детьми.

Реализация в России инклюзивного образования ставит для нашей страны вопрос о необходимости смены методологии внедрения интеграционных инноваций в систему образования. Руководство страны ставит перед педагогами всех видов образовательных организаций задачу: создать оптимальные и комфортные условия получения образования для всех граждан.

Интегрированное и инклюзивное образование предполагает, что разнообразию потребностей лицами с ОВЗ должно соответствовать множество сервисов, в том числе образовательная среда, наиболее благоприятная для всех. Данный принцип означает: все лица должны быть с самого начала включены в образовательную и социальную жизнь образовательной организации по месту жительства. Задача инклюзивной образовательной организации — построить систему, которая удовлетворяла бы потребностям каждого; в инклюзивных образовательных организациях все обучающиеся, а не только с инвалидностью, обеспечиваются поддержкой, которая позволяет им добиться успехов, ощущать ценность совместного пребывания в коллективе. Инклюзивные образовательные организации нацелены дать всем обучающимся возможность наиболее полноценной социальной жизни, наиболее активного участия в коллективе, местном сообществе, тем самым обеспечить наиболее полное взаимодействие, помощь друг

1 Закон № 273-ФЗ РФ от 29.12.2012 г. «Об образовании в Российской Федерации».

2 Что такое ИНКЛЮЗИВНОЕ (включающее) образование? [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.inva-life.ru/forum/43-86-188-16-1274497679> — Форум сайта «Для людей инвалидов и тех, кто рядом с ними».

другу как членам сообщества³. Этот ценностный императив, очевидно, показывает, что все члены школьного коллектива и общества связаны между собой и что все учащиеся не только взаимодействуют между собой в процессе обучения, но и развиваются, когда принимают совместные решения по поводу управления процессами в учебной аудитории⁴.

Сегодня лица с ограниченными возможностями здоровья и дети-инвалиды, желающие получить образование, реализуют свои возможности, в основном обучаясь на дому с использованием дистанционных образовательных технологий. Дистанционное образование предоставило основу для развития электронного обучения. Данное обучение может осуществляться в любое удобное для обучающегося время и в любом месте. Это позволяет избежать проблем со временем, посещаемостью и транспортом, которые возникают при традиционной форме обучения.

В ряде стран мира термин «дистанционное образование» уже не используют, появился новый термин «электронное обучение». В феврале 2012 г. президент Российской Федерации подписал закон, расширяющий возможности электронного обучения граждан, в том числе с использованием дистанционных технологий. Соответствующие изменения внесены в Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и Закон «Об образовании в Российской Федерации» в части применения электронного обучения, дистанционных образовательных технологий. Закон расширяет возможности использования электронного обучения граждан.

Согласно Закону под электронным обучением понимается реализация образовательных программ частично или в полном объеме с использованием информационных телекоммуникационных сетей, информационных систем, в том числе Интернета⁵. При этом образовательные организации могут применять такую форму обучения во всех образовательных программах. Тогда лица с ограниченными возможностями здоровья будут в более комфортных условиях изучать дисциплины, осваивать учебные программы, получат большие возможности для адаптации, социализации и получения образования.

Электронное образование позволяет повысить качество образования за счет использования мировых образовательных ресурсов и увеличения доли самостоятельного освоения материала, поскольку постепенно обеспечивает выработку таких качеств, как ответственность, организованность и умение реально оценивать свои силы и принимать взвешенные решения. Образовательные организации давно используют материалы Интернета, но применение электронных учебников особенно эффективно. Электронное обучение сегодня является наиболее прогрессивной и быстро развивающейся формой получения знаний.

Использование инструментов электронного обучения дает образовательной организации ряд преимуществ: использование интерактивных форм обучения; упрощение проверки выполнения заданий обучающихся; снижение влияния человеческого фактора при оценке знаний; регулярное и единовременное обновление учебных материалов; простота доступа к учебным материалам и необходимой информации.

Появляется возможность через Интернет транслировать учебные фильмы, электронные учебники, предоставлять материалы, способствующие обратной связи и контроль за восприятием изучаемого материала.

В настоящее время отношение к лицам с ограниченными возможностями здоровья заметно изменилось: ни у кого нет сомнений, что образование должно быть доступно для всех без исключения. Таким образом, вопросы из идеологической плоскости переместились в организационные, научно-методические и исследовательские.

Инновационные образовательные технологии могут широко использоваться в практике образовательной интеграции. Некоторые вузы в России работают с опережением, предвосхищая централизованные реформы. Однако еще не разработаны единые нормативы организации учебного и реабилитационного процессов, не разработаны механизмы материального, психолого-педагогического, социального, кадрового и реабилитационного сопровождения. Несмотря на экономические трудности, в системе высших образовательных организаций ведется работа по созданию условий доступности высшего профессионального образования для лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов.

Предстоит организовать систему специальной подготовки и переподготовки, повышения квалификации преподавателей — специалистов инклюзивного, интегрированного, специального образования. Инновационные образовательные технологии, в частности электронное обучение, расширят доступность высшего профессионального образования для лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов.

Пристатейный библиографический список

1. Закон № 273-ФЗ РФ от 29.12.2012 г. «Об образовании в Российской Федерации».
2. Закон Российской Федерации от 28.02.2012 г. № 11-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» в части применения электронного обучения, дистанционных образовательных технологий».
3. Лошакова И. И., Ярская-Смирнова Е. Р. Интеграция в условиях дифференциации: проблемы инклюзивного обучения детей-инвалидов // Социально-психологические проблемы образования нетипичных детей. — Саратов: Изд-во Педагогического института СГУ, 2002.
4. Что такое ИНКЛЮЗИВНОЕ (включающее) образование? [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.inva-life.ru/forum/43-86-188-16-1274497679> — Форум сайта «Для людей инвалидов и тех, кто рядом с ними».
5. Ferguson D. L., Meyer G., Jeanchild L., Juniper L., Zingo J. Figuring out what to do with groupings: Flow teachers make inclusion «work» for students with disabilities // Journal of the Association for Persons with Severe Handicaps. — 1992. — № 17. — P. 218–226.

3 Ferguson D. L., Meyer G., Jeanchild L., Juniper L. and Zingo J. Figuring out what to do with groupings: Flow teachers make inclusion «work» for students with disabilities // Journal of the Association for Persons with Severe Handicaps. — 1992. — № 17. — P. 218–226.

4 Лошакова И. И., Ярская-Смирнова Е. Р. Интеграция в условиях дифференциации: проблемы инклюзивного обучения детей-инвалидов // Социально-психологические проблемы образования нетипичных детей. — Саратов: Изд-во Педагогического института СГУ, 2002. — С. 15–21.

5 Закон Российской Федерации от 28.02.2012 г. № 11-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» в части применения электронного обучения, дистанционных образовательных технологий.

Курочкин А. В. ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Статья посвящена особенностям процесса правовой институционализации политических партий в зарубежных правовых системах. Автор проанализировал правовой статус политических партий и его отражение в учениях зарубежных мыслителей. Особое внимание уделено критериям институционализации на примере отдельных партийных систем.

Ключевые слова: политическая партия, правовая институционализация, институт права, система права, отрасль права.

Kurochkin A. V. EVOLUTION OF THE POLITICAL PARTIES' LEGAL DEVELOPMENT PROCESS IN FOREIGN COUNTRIES

This article opens features of process of construction of the institute of political parties in foreign legal systems. The author has analyzed a legal status of political parties and its reflection in doctrines of foreign thinkers. The special attention is given to criteria of construction of institutes by the example of separate party systems.

Keywords: political party, development of legal institutes, institute of law, system of law, branch of law.



Курочкин А. В.

Правовая институционализация политических партий — сравнительно новое явление в праве современных государств. Она имеет свою историю и должна рассматриваться в соответствии с основными этапами мирового процесса конституционного развития¹. На первом этапе существования относительно завершённых в плане оформления политических партий (с середины XVIII в. до окончания Первой мировой войны) право практически игнорировало существование и деятельность политических партий, за исключением гражданского и уголовного права. В гражданском праве политические партии рассматривались как частные организации, обладающие признаками юридического лица, и на них распространялись общие нормы, относившиеся и к другим видам организаций (товариществ, обществ, ассоциаций), а в области уголовного — к ним применялись соответствующие предписания о подрывной деятельности против государства (примером могут служить законы 1878 г. против социалистов в Германии). Такой подход теоретически обосновывался взглядом на политические партии как на чисто общественные образования. Так, видный немецкий ученый-юрист Г. Еллинек указывал, что партии должны рассматриваться как общественные самостоятельные образования, а потому «в государственном строе понятию партии как таковому нет места»².

Практически правовая институционализация политических партий, прежде всего становление их как важнейшего конституционно-правового института, начинается на следующем этапе мирового конституционного процесса (между двумя мировыми войнами). В этот период возрастает роль права, еще более сближаются национальные правовые порядки многих государств, активизируется деятельность собственно политических партий, в том числе и нелегальных (особенно в России), усиливается правовое воздействие государства на сферы жизни общества и соответствующим образом расширяются пределы конституционного регулирования. В условиях нарастания данной тенденции ни доктрина права, ни действующее законодательство не могли больше игнорировать возрастающую роль партий в политической системе общества, в функ-

ционировании государственного механизма. Именно тогда получила широкое распространение концепция «партийного государства» («государства партий»), послужившая обоснованием необходимости правового регулирования деятельности партий. Основная идея этой концепции — признание партий как необходимых элементов функционирования демократических государственных институтов. Австрийский теоретик права Г. Кельзен отмечал, например, что основой современной демократии являются партии, «значение которых тем больше, чем полнее реализуется демократический принцип». Конституционно-правовое закрепление политических партий, по его мнению, «создает возможность демократизировать процесс формирования общей воли внутри данной сферы» (т.е. государственной деятельности)³.

Следует, однако, подчеркнуть, что применительно к этому периоду можно говорить лишь о наметившейся тенденции к правовому регулированию деятельности партий. Наиболее отчетливо она проявилась в законодательстве отдельных штатов США в начале 1920-х годов. При этом первоначально появились законы, требовавшие применения тайного голосования на всех внутривыборных выборах — должностных лиц и кандидатов, затем законы, устанавливавшие квалификацию для членства в партии путем определения, кто может участвовать во внутривыборных выборах. За ними последовали законы, устанавливавшие число, компетенцию и состав партийных комитетов и конвентов. Все эти положения содержались в избирательном законодательстве и были направлены на пресечение политической коррупции⁴.

В значительно меньшей мере указанная тенденция нашла отражение в конституционном законодательстве западноевропейских стран. Правда, послевоенные конституции ряда стран (Австрии, Венгрии, Чехословакии и др.) впервые включили

1 Сравнительное конституционное право: Учеб пособие / Б. Н. Топорнин, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин и др.; отв. ред. В. Е. Чиркин. — М.: Междунар. отношения, 2002. — С. 67–81.

2 Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. — Изд. 2-е, испр. и доп. по 2-му нем. изд. С. И. Гессеном. — СПб.: Н. К. Мартьянов, 1908. — XXIV. — С. 181–182.

3 Kelsen H. Vom Wesen und Wen der Demokratie. — Tubingen, 1926. — P. 19, 23

4 См.: Кленкина О. В. Об отраслевой принадлежности правового статуса политической партии // Известия Академии управления: теория, стратегии, инновации. — 2012. — № 5. — С. 20; Тюлькина С. А. Запрет деятельности политических партий: эффективный инструмент защиты демократии? // Сравнительное конституционное обозрение. — 2013. — № 3. — С. 74; Никоненко С. А. Политические партии как институт политической организации гражданского общества // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. — 2011. — Т. 102. — № 10. — С. 278.

положения о политических партиях. Но в основном, как уже было отмечено, они ограничивались лишь кратким упоминанием о них (например, в п. 6 ст. 26 Конституции Австрии партии упоминались в связи с выборами парламента и президента⁵). Вместе с тем правовую регламентацию партий начали широко осуществлять избирательное и парламентское право. В этом отношении выделялась Чехословакия, законодательство которой регулировало даже отношения политических партий с их депутатами в парламенте⁶.

Свои особенности имела правовая институционализация партий в тоталитарных государствах (Италия, Германия, Испания). Первым делом с приходом к власти законодательно была закреплена абсолютная монополия на власть единственной партии фашистской идеологической направленности (от итал. *fascio* — пучок, связка). Например, § 1 Закона Германии «Против образования новых партий» от 14 июля 1933 г. гласил: «В Германии существует в качестве единственной политической партии Национал-социалистская германская рабочая партия»⁷. Во-вторых, законодательно закреплялись сращивание партийного аппарата с государственным, огосударствление фашистской партии⁸. Так, согласно Закону Италии «О строении и правомочиях Великого совета фашизма», Великий совет фашизма, оставаясь верховным партийным органом, одновременно становился высшим органом государства. В его состав по должности входили: глава правительства, главы важнейших министерств, председатели палат парламента, генералиссимус фашистской милиции, председатели организаций профсоюзов, секретарь и вице-секретари партии. Совет провозглашался верховным органом, согласовывающим и сосредоточивающим в себе всю активность режима, и в этом качестве наделялся законодательной функцией и правом давать заключения по всем вопросам — «политическим, экономическим или социальным, государственной важности, по которым его запросит глава правительства»⁹.

Правовая институционализация политических партий приняла широкие масштабы только на третьем этапе мирового конституционного процесса, т. е. после Второй мировой войны. Причем дело не только в том, что эта тенденция приобретала все более универсальный характер, но и в том, что изменилось само ее содержание. Если на предыдущих этапах предметом правового регулирования являлись лишь отдельные стороны деятельности политических партий, то теперь — весь комплекс отношений, связанных с их образованием, организацией и деятельностью.

5 Союзный конституционный закон от 1 октября 1920 г. (Конституция Австрии) // Конституции буржуазных государств Европы / Пер. под ред. Г. С. Гурвича. — М.: Изд-во иностр. лит., 1957. — С. 26.

6 Конституционное законодательство Чехословацкой Социалистической Республики // Конституции социалистических государств: сборник: в 2 т.: [Переводы] / редкол.: Б. А. Страшун и др. — М.: Юрид. лит., 1987. — Т. 2. — С. 144–228.

7 Против образования новых партий: Закон Германии от 14 июля 1933 г. // Конституции буржуазных стран: в 4 т. / ред. Ю. В. Ключников. — М.; Л.: Соцэскиз, 1935. — Т. 1. Великие державы и западные соседи СССР. — С. 133.

8 Об обеспечении единства партии и государства: Закон Германии от 1 декабря 1933 г. // Конституции буржуазных стран: в 4 т. / ред. Ю. В. Ключников. — М.; Л.: Соцэскиз, 1935. — Т. 1. Великие державы и западные соседи СССР. — С. 133–134; О строении и противоречиях Великого совета фашизма: Закон Италии от 9 декабря 1928 г. // Конституции буржуазных стран: в 4 т. / ред. Ю. В. Ключников. — М.; Л.: Соцэскиз, 1935. — Т. 1. Великие державы и западные соседи СССР. — С. 158–160.

9 О строении и противоречиях Великого совета фашизма: Закон Италии от 9 декабря 1928 г. // Конституции буржуазных стран: в 4 т. / ред. Ю. В. Ключников. — М.; Л.: Соцэскиз, 1935. — Т. 1. Великие державы и западные соседи СССР. — С. 158–160.

Правовая институционализация осуществлялась в многообразных формах, главной из которых стало конституционное признание политических партий. Такое признание — характерная черта послевоенных конституций ряда западноевропейских государств (Греции, Испании, Италии, ФРГ, Франции, Португалии, Швеции) и многих новых государств в странах Азии и Африки¹⁰. При этом следует иметь в виду, что при всем сходстве основных форм внешнего выражения правовой институционализации, ее цели и содержание в демократических и авторитарных государствах были принципиально различны. В демократических государствах правовая институционализация исходила из признания принципа политического плюрализма, а самих партий — как автономных структур, элементов гражданского общества, выступающих посредниками, проводниками между ним и государством. Ее основная цель заключалась в том, чтобы ввести деятельность партий (прежде всего связанную с их участием в формировании и деятельности конституционного механизма) в рамки права, т. е. юридически оформить то, что уже давно существовало на практике. В авторитарных же государствах правовая институционализация, исходившая в большинстве случаев из весьма условных отношений политического плюрализма, имела своей целью законодательно закрепить монополию на политическую власть единственной правящей партии, ограничить участки функционирования других политических организаций, что приводило к огосударствлению «официальной партии» и возникновению единых партийно-государственных структур (это явление нашло отражение в концепции «партия — государство»)¹¹.

Универсализация тенденции к правовой институционализации политических партий в современных государствах обусловлена рядом причин. Важнейшая из них — усиление взаимодействия политических партий и государственного механизма, причем в условиях демократического режима партии, образно говоря, играют роль двигателя, приводящего в действие государственный механизм и обеспечивающего его нормальное функционирование. Очевидно, при всей силе государственного аппарата, обладающего уникальными ресурсами, — экономическими, силовыми, организационными и другими, — его «слабость», как и слабость любого другого механизма, заключается в том, что для запуска такого механизма нужен внешний источник энергии, а для его направленного действия — оператор. Энергией государство снабжает общество во всем многообразии сфер социальной жизни, а роль оператора, «рулевого», стоящего у кормила государства, может осуществлять политическая партия либо иной политический субъект. Достаточно указать на ту роль, которую играют партии в избирательном процессе, деятельности учреждений парламентаризма. В демократическом, правовом, социальном государстве, получившем особенно широкое конституционное признание на современном этапе мирового конституционного процесса, все это вызвало необходимость правовой регламентации политических партий — определения их правового статуса, введения их взаимоотношений с государством в правовые рамки в интересах общества, государства и самих партий. «Для того чтобы функционировать в соответствии с нормами и принципами конституций, — отмечает К. Хессе, — парламентарная демократия нуждается в деятельности политических

10 См.: Исмаилов Р. Р. Конституционно-правовой статус политических партий в Германии, Австрии и Швейцарии: основные тенденции правового регулирования // Социология власти. — 2009. — № 3. — С. 131; Амиантова И. С. Институционально-ценностные основания коалиционной политики в современных государствах // Сводный реферативный сборник журнала Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2010. — № 5–8. — С. 16b.

11 Конституционное право развивающихся стран: Общество, власть, личность / С. Л. Брутян, А. И. Черкасов, Е. Н. Васильева и др.; редкол.: В. Е. Чиркин (отв. ред.). — М.: Наука, 1990. — С. 144–157.

партий, что в свою очередь делает необходимым правовой (хотя и ограниченный) порядок...»¹².

Другой немаловажной причиной стала широко распространившаяся в современных государствах политическая коррупция, также связанная с политическими партиями. Правовая регламентация их деятельности, в частности, связанной с лоббированием чужих интересов, и была призвана искоренить это явление. Нельзя, конечно, отрицать воздействие на государственную власть предпринимательских союзов и других групп давления. Но практика показывает, что такие организации действуют, как правило, через партии (в избирательном процессе — через партийные организации, в парламенте — через партийные фракции и т.д.), что, в частности, свидетельствует не об упадке, а, напротив, о возрастании роли последних. И это обстоятельство особенно ярко выявляет необходимость специального регулирования статуса и роли политических партий. Исключение партий из правового регулирования означало бы игнорирование той специфической роли, которую они играют в организации и осуществлении государственной власти (не говоря уже о других их функциях). Недаром законодательство о лоббировании является вполне уместным явлением во многих современных странах: Италии, Казахстане, Канаде, Литве, США, ФРГ и др.

Как уже отмечалось, в качестве института гражданского общества политические партии длительное время считались исключительно частными организациями и в этом качестве являлись объектом и субъектом преимущественно частного права. Однако в XX в. общей тенденцией развития права стало расширение предмета публично-правового регулирования, проникновение публичного права в сферу частного права¹³. Его объектом становится ряд институтов гражданского общества, прежде всего политические партии. Наиболее отчетливое выражение эта тенденция нашла в конституционном праве — как в теории, так и в законодательной и судебной практике. Уже Г. Кельзен, развивая концепцию «партийного государства», призвал рассматривать политические партии как «конституционный орган государства»¹⁴. В Законе ФРГ «О политических партиях» 1967 г. партии определяются как «необходимая конституционно-правовая составная часть основ свободного демократического строя»¹⁵. Анализируя ст. 21 Основного закона ФРГ, бывший судья Федерального конституционного суда Е. Фризегхан делает весьма примечательный вывод, что она «вывела политические партии из сферы лишь общества — политической и возвела их в ранг конституционного института... тем самым они превратились в интегрированную составную часть конституционного строя и сферы жизни, подчиненной конституционному праву»¹⁶.

Именно конституционное право в наиболее широком объеме регулирует отношения, связанные с образованием, организацией и деятельностью политических партий, их участием в формировании и функционировании государственного механизма. Из этого следует, что политические партии являются прежде всего важнейшим институтом конституционного права. Вместе с тем их правовая регламентация отнюдь не ограничивается лишь конституционно-правовыми нормами. Она, как отмечалось, носит комплексный характер, в ней участвуют

и другие отрасли публичного права (административное, финансовое, судебное). И в этом, более широком плане политические партии выступают как институт публичного права, характеризуясь так в некоторых новейших законодательных актах. «Политические партии, — говорится, например, в ст. 2 Закона Никарагуа «О партиях» 1983 г., — являются институтом публичного права»¹⁷.

Однако частнопроводные элементы по-прежнему продолжают оказывать влияние на деятельность политических партий. Можно выделить следующие критерии частнопроводного порядка, относящиеся к политическим партиям. Первый критерий — ограниченная возможность государственного контроля: партии в правовом отношении не являются частью государства, их деятельность в различной степени контролируется последним посредством права. Тем не менее, во многом партии остаются частным институтом, возможно, потому, что идея о том, что они должны контролироваться государством или даже находиться под его воздействием, противоречит либеральной идее о свободной конкуренции идей и политических лидеров.

Второй критерий — ресурсы партий. Традиционно партии должны были полагаться на частные финансовые источники. Однако в последние десятилетия широкое распространение получило государственное финансирование партий. В некоторых европейских государствах деятельность партий уже более чем на 80% обеспечивается государством (так называемая континентально-европейская модель финансирования партий)¹⁸. Хотя есть страны, в которых к нему относятся скептически (например, Англия), где партии не считаются жизненно важными для сохранения демократии и вопрос о партийных финансах не стоит в политической повестке дня, финансирование осуществляется за счет частных пожертвований (англосаксонская модель финансирования), но, к сожалению, такое положение сопряжено с зависимостью от жертвователей и может стать причиной широкого развития политической коррупции¹⁹.

Наконец, третий критерий — цели партий. Он заставляет сомневаться, приобрели ли со временем цели партий и в целом их деятельность более или менее публичный характер. Партии всегда имели как частные, так и публичные цели. Их задавали отдельные лидеры или группы людей, исходя прежде всего из персональных или групповых интересов и потребностей²⁰.

Таким образом, можно сделать вывод, что партии в одно и то же время являются и публичным, и частным институтом, этот дуализм варьируется по времени, странам и в зависимости от анализируемой стороны деятельности рассматриваемых институтов. Понятия партии как института гражданского общества и как правового института должны быть разграничены. С позиций института гражданского общества партии являются не публичным, а частным институтом. Но, будучи урегулированы правом, при этом преимущественно публичным, они становятся и публично-правовым институтом.

Таким образом, можно утверждать, что правовая институционализация политических партий была обусловлена

12 Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. — М.: Юрид. лит., 1981. — С. 90.

13 О политических партиях: Закон ФРГ от 24 июля 1967 г. // Зарубежное законодательство о политических партиях: сборник нормативных актов / Сост. А. И. Ковлер. — М.: Луч, 1993. — С. 4.

14 Kelsen H. Vom Wesen und Wen der Demokratie. — Tübingen, 1926. — P. 23.

15 О политических партиях: Закон ФРГ от 24 июля 1967 г. // Зарубежное законодательство о политических партиях: сборник нормативных актов / Сост. А. И. Ковлер — М.: Луч, 1993. — С. 177–178.

16 Урьяс Ю. П. Механизм государственной власти ФРГ / отв. ред. И. С. Крылова. — М.: Наука, 1988. — С. 26.

17 Balcada (Managua). — 1983. — 16 septimbre.

18 Пшизова С. Н. Финансирование политического рынка: теоретические аспекты практических проблем // Полис: Политические исследования. — 2002. — № 2. — С. 31.

19 См.: Пинто-Душинский М. Организованная преступность, коррупция и финансирование политических партий. — М.: НОРМА, 1998. — 317 с.; Романенко О. В. Финансирование политических партий в России: конституционно-правовые проблемы: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — 24 с.

20 См.: Щербинин С. С. Проблема цели в теории государства: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2002. — 24 с.; Шундинов К. В. Цели, средства и результаты в правореализационном процессе // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 2001. — № 4. — С. 30–39.

возрастанием их роли и потребностями упрочения правовой государственности. Существование партий представляет собой выражение одного из основополагающих прав человека — права на объединение. Следовательно, любое чрезмерное их правовое регулирование рассматривается как ограничение этого права, как преграда для свободного развития многопартийной системы²¹. В действительности же оптимальное по объему и характеру правовое регулирование, напротив, служит гарантией реализации гражданами права на объединение, ибо четко определяет правовой статус политических партий, их права и обязанности, взаимоотношения с государством. И, следовательно, исключение партий из сферы правового регулирования означало бы нарушение основных принципов правового государства.

Пристатейный библиографический список

1. Амиантова И. С. Институционально-ценностные основания коалиционной политики в современных государствах // Сводный реферативный сборник журнала Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2010. — № 5–8.
2. Еллинек Г. Общее учение о государстве. — Изд. 2-е, испр. и доп. по 2-му нем. изд. С. И. Гессеном. — СПб.: Н. К. Мартынов, 1908. — XXIV.
3. Зарубежное законодательство о политических партиях: сборник нормативных актов / Сост. А. И. Ковлер. — М.: Луч, 1993.
4. Исмаилов Р. Р. Конституционно-правовой статус политических партий в Германии, Австрии и Швейцарии: основные тенденции правового регулирования // Социология власти. — 2009. — № 3.
5. Кленкина О. В. Об отраслевой принадлежности правового статуса политической партии // Известия Академии управления: теория, стратегии, инновации. — 2012. — № 5.
6. Конституционное законодательство Чехословацкой Социалистической Республики // Конституции социалистических государств: сборник: в 2 т.: [Переводы] / редколл.: Б. А. Страшун и др. — М.: Юрид. лит., 1987. — Т. 2.
7. Конституционное право развивающихся стран: Общество, власть, личность / С. Л. Брутян, А. И. Черкасов, Е. Н. Васильева и др.; редколл.: В. Е. Чиркин (отв. ред.). — М.: Наука, 1990.
8. Никоненко С. А. Политические партии как институт политической организации гражданского общества // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. — 2011. — Т. 102. — № 10.
9. О строении и противоречиях Великого совета фашизма: Закон Италии от 9 декабря 1928 г. // Конституции буржуазных стран: в 4 т. / ред. Ю. В. Ключников. — М.; Л.: Соцэскиз, 1935. — Т. 1. Великие державы и западные соседи СССР.
10. О строении и противоречиях Великого совета фашизма: Закон Италии от 9 декабря 1928 г. // Конституции буржуазных стран: в 4 т. / ред. Ю. В. Ключников. — М.; Л.: Соцэскиз, 1935. — Т. 1. Великие державы и западные соседи СССР.
11. Об обеспечении единства партии и государства: Закон Германии от 1 декабря 1933 г. // Конституции буржуазных стран: в 4 т. / ред. Ю. В. Ключников. — М.; Л.: Соцэскиз, 1935. — Т. 1. Великие державы и западные соседи СССР.
12. Пинто-Душинский М. Организованная преступность, коррупция и финансирование политических партий. — М.: НОРМА, 1998.
13. Против образования новых партий: Закон Германии от 14 июля 1933 г. // Конституции буржуазных стран: в 4 т. / ред. Ю. В. Ключников. — М.; Л.: Соцэскиз, 1935. — Т. 1. Великие державы и западные соседи СССР.
14. Пшизова С. Н. Финансирование политического рынка: теоретические аспекты практических проблем // Полис: Политические исследования. — 2002. — № 2.
15. Романенко О. В. Финансирование политических партий в России: конституционно-правовые проблемы: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2004.
16. Союзный конституционный закон от 1 октября 1920 г. (Конституция Австрии) // Конституции буржуазных государств Европы / Пер. под ред. Г. С. Гурвича. — М.: Изд-во иностр. лит., 1957.
17. Сравнительное конституционное право: Учеб. пособие / Б. Н. Топорнин, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин и др.; отв. ред. В. Е. Чиркин. — М.: Междунар. отношения, 2002.
18. Тюлькина С. А. Запрет деятельности политических партий: эффективный инструмент защиты демократии? // Сравнительное конституционное обозрение. — 2013. — № 3.
19. Урьяс Ю. П. Механизм государственной власти ФРГ / Отв. ред. И. С. Крылова. — М.: Наука, 1988.
20. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. — М.: Юрид. лит., 1981.
21. Шундилов К. В. Цели, средства и результаты в право-реализационном процессе // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 2001. — № 4.
22. Щербинин С. С. Проблема цели в теории государства: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2002.
23. Kelsen H. Vom Wesen und Wen der Demokratie / H. Kelsen. — Tübingen, 1926.
24. The Role of the Constitution in a Changing Society. — Oslo, 1990.

21 The Role of the Constitution in a Changing Society. — Oslo, 1990. — P. 316.

Сулейманова Р. Р.
ПОЛИТИЧЕСКИЙ ИМИДЖ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН:
СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В статье рассматривается актуальная тема — формирование позитивного политического имиджа Республики Башкортостан. Автором отмечается, что для укрепления позитивного имиджа активно применяются различные PR-технологии. В статье обращено внимание, что имидж республики формируется на основе различных факторов, одним из которых является грамотная экономическая стратегия и социальная политика, проводимая в регионе. Также значительную роль в становлении имиджа играют сформировавшиеся в регионе бренды.

Ключевые слова: политический имидж, территориальный имидж, территориальный маркетинг, PR-технологии, региональные бренды, ЮНЕСКО, Республика Башкортостан.

Suleimanova R. R.
POLITICAL IMAGE OF THE REPUBLIC OF BASHKORTOSTAN:
STATUS AND PROSPECTS

The article deals with a topical issue — the formation of a positive image of the Republic of Bashkortostan. The author notes that different PR-technologies are actively used for strengthening of the positive image. It is noted in the article that the image is formed on the basis of various factors, one of which is a reasonable economic and social policies pursued in the region. Significant role in the formation of the region's image is played by the brands.

Keywords: political image, territorial image, territorial marketing, PR-Technologies, brands, UNESCO, the Republic of Bashkortostan.



Сулейманова Р. Р.

Имидж территории региона, формирование его репутации в зарубежных и отечественных общественно-политических и деловых кругах является основой эффективного продвижения территории, успешного повышения привлекательности территориальных региональных продуктов и услуг на международном рынке. Имидж территории не только влияет на социально-экономическое, политическое и культурное развитие региона, но и является инструментом управления социально-пространственными отношениями в конкурентной среде. В настоящий момент конструирование положительного имиджа территории является политической задачей в российских регионах.

Тема создания имиджа территории для поддержания конкурентоспособности региона имеет актуальный характер. Однако следует отметить, что эта тема в трудах российских ученых исследована недостаточно. Значительный вклад в изучение и развитие теории по формированию имиджа территории внесли западные специалисты в области связей с общественностью, маркетинга и рекламы: Г. Берсон, Дж. Траут, Э. Райс, Ф. Котлер и др.

Так, по определению маркетолога Ф. Котлера, имидж места — это «сумма убеждений, представлений и впечатлений людей в отношении этого места... упрощенное обобщение большого числа ассоциаций и кусков информации, связанных с данным местом»¹. Кроме того, ученый выделяет пять основных требований к формированию имиджа места: соответствовать действительности, быть правдоподобным, простым, притягательным и оригинальным.

Российские ученые также рассматривают вопросы имиджа территории через проблемы связей с общественностью. Такие авторы, как Г. Г. Почепцов, Э. Ф. Галумов, А. Ю. Панасюк, А. П. Панкрухин, Н. Ю. Замятина, исследуют развитие имиджа в истории человечества, констатируют его возрастающую роль в разных сферах современного общества, подробно и всесторонне анализируют проблемы имиджа территории². Так,

исследователь Г. Г. Почепцов относит имидж к одному из способов проявления информации о свойствах предметов, субъектов, систем в символическом пространстве. Имидж, по словам автора, — это перенос реальных свойств или отношений, значений объектов восприятия и оценки из реального пространства в символическое. Следовательно, имидж выступает как знакомый аналог образа человека или организации, в котором сохранены наиболее существенные их свойства, востребованные, отобранные членами данного сообщества или социальной среды. Имидж выстраивается как социально значимая форма сообщений, в которых их содержание существует в контексте социальных ожиданий, надежд или позитивных оценок³.

В документах Всемирной организации по туризму (WTrO) существует официально закрепленное определение понятия «имидж страны»: «Совокупность эмоциональных и рациональных представлений, вытекающих из сопоставления всех признаков страны, собственного опыта и слухов, влияющих на создание определенного образа»⁴. Исследователь А. П. Панкрухин дополнил данное определение следующим предложением: «Имидж страны (региона, территории) существует на нескольких уровнях осознания — бытовом, социально-экономическом, деловом, финансовом и др.»⁵.

В последнее время отечественными специалистами стал использоваться термин «территориальный маркетинг», где в качестве объекта могут выступать город, регион или целая страна. Целью территориального маркетинга является улучшение качества жизни населения, повышение имиджа региона. Это предполагает планомерное и системное изучение состояния и тенденций развития территорий для принятия рациональных решений, направленных на создание и поддержание притягательности и престижа территории в целом, а также привлекательности сосредоточенных на ней ресурсов произ-

1 Котлер Ф., Асплунд К., Рейн И., Хайдер Д. Маркетинг мест/ Пер. М. Аккая, В. Мишучкова. — СПб.: Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2005. — С.205.

2 Подробнее см.: Почепцов Г. Г. Имиджелогия. 2-е изд. — М.: Рефл-Бук, 2002. — 704 с.; Галумов Э. Ф. Имидж против имиджа. — М.: Известия, 2005. — 552 с.; Панасюк А. Ю. формирование имиджа: стра-

тегия, психотехнологии, психотехники. — М.: Омега-Л, 2007. — 266 с.; Панкрухин А. П. Маркетинг территорий, 2-е изд. — СПб.: Питер, 2006. — 416 с.; Замятина Н. Ю. Вариации региональных образов: когнитивно-географические контексты// Полис. — 2004. — № 5.

3 Почепцов Г. Г. Профессия: имиджмейкер. — СПб.: Алетейя, 2000. — С.119–123.

4 Панкрухин А. П. Маркетинг территорий, 2-е изд. — СПб.: Питер, 2006. — С.53.

5 Там же. — С. 53–54.

водства и возможностей для их реализации. Термин «территориальный маркетинг» появился, по мнению специалистов, относительно недавно, в российском лексиконе начал активно использоваться примерно в конце 2000-х годов, а за последние годы получил интенсивное развитие.

Территориальный маркетинг можно представить как совместную деятельность коммерческих и некоммерческих субъектов в рыночной среде, основанную на принципах современного социально ориентированного маркетинга. В целом это направление является пока недостаточно разработанным экономическим инструментом, поэтому мы будем применять термин «маркетинг имиджа». Имидж — это совокупность ряда переменных с преобладающей над содержанием формой, вариант самоподачи, акцентирующей внимание на лучших качествах, повышающий самооценку и авторитет у потенциальных потребителей, а также ключ к успешному развитию общественных связей. Имидж существует в сознании как взаимосвязанный последовательный поток информации, программирующий образную и эмоциональную реакцию⁶.

Работа по формированию и оптимизации политического имиджа ведется сегодня не только для организаций и персон, но и для государств, а также для регионов страны. Положительный имидж сформировался и у Республики Башкортостан. Позитивный имидж нашей республики в современных условиях — это насущная необходимость. За последние годы Республика Башкортостан продвинулась по пути социально-экономических и политических реформ: появились и активно развиваются социальные институты, необходимые для функционирования рыночной экономики; политическая и экономическая открытость дала импульс расширению различных сфер бизнеса; активизировалась работа по инвестиционной привлекательности региона.

Немаловажную роль в этом сыграло развитие системы образования, культуры и туризма. Крупным событием в укреплении имиджа республики стала Международная презентация Республики Башкортостан в штаб-квартире ЮНЕСКО в Париже «Башкортостан — жемчужина России», организованная в октябре 2013 г. Событие было приурочено к круглой дате — 15-летию сотрудничества республики с ЮНЕСКО. Официальную делегацию возглавил президент республики Рустэм Хамитов.

В составе делегации был представлен деловой и культурный потенциал республики: члены Правительства РБ, руководители профильных министерств и ведомств, представители деловых кругов и общественных организаций, деятели науки, культуры и образования. Масштабная выставочная экспозиция, организованная в рамках мероприятия, была нацелена на формирование позитивного имиджа Республики Башкортостан и представляла собой пространство из выставочных модулей на разную тематику: «Культурное наследие „Земля Урал-Батыра“», «Природа, экология и туризм», «Уфа — творческий город России», «Образование и наука», «Спорт», «Государственный природный заповедник „Шульган-Таш“». Колоритная выставка вызвала большой интерес у посетителей. Самый яркий интерес был проявлен к пещере Шульган-Таш. Мини-пещера, «прилетевшая» в Париж с помощью современных технологий, давала ощущение присутствия в этом историческом месте. В каждом из модулей были установлены специальные световые панели с информационными плакатами; видео-стены, демонстрировавшие видеофильмы; интерактивные киоски, где можно было получить максимально полную информацию по всем областям республики. В рамках презентации были организованы два круглых стола, посвященные природному и культурному наследию Башкортостана, а также участию республики в образовательных программах ЮНЕСКО. В работе круглых столов приняли участие заместитель Генерального директора

ЮНЕСКО по культуре Франческо Бандарин и директор отдела ЮНЕСКО по экологии и наукам о земле Хан Чюнди.

Специалисты ЮНЕСКО высоко оценили успехи, достигнутые и в области образования в Башкортостане. Ими была отмечена особая инновационная активность деятельности ассоциированных школ и кафедр ЮНЕСКО вузов, действующих на территории республики. Торжественно были вручены сертификаты ассоциированных школ ЮНЕСКО. Презентация завершилась праздничным гала-концертом. Выступления мастеров искусств, лучших художественных и фольклорных коллективов, солистов театра оперы и балета вызвали восхищение публики. Прославленный кутюрье Вячеслав Зайцев представил во время концерта новую коллекцию, подготовленную совместно с башкирскими мастерами⁷. В ходе встречи Президента Башкортостана Рустэма Хамитова и генерального директора ЮНЕСКО Ирины Боковой было подписано коммюнике по итогам презентации Башкортостана в штаб-квартире ЮНЕСКО.

Республика Башкортостан также вносит большой вклад в продвижение концепции человеческого развития в России. В рамках участия в программе развития ООН в Российской Федерации в 2009 г. в Башкортостане был издан первый в России региональный Доклад о развитии человеческого потенциала в Республике Башкортостан. Он был подготовлен в виде аналитического обзора по наиболее актуальным проблемам человеческого развития в Башкортостане, как одном из лидеров страны по индексу развития человеческого потенциала, и отражал социальный портрет республики, подтверждающий, что в Башкортостане — один из самых высоких уровней социальной защищенности в стране. Второй доклад «Семья и человеческое развитие», подготовленный в 2013 г., открыл новый этап в изучении человеческого потенциала в республике. Он был посвящен отдельной теме — теме семьи как важного социального института по воспроизводству и развитию человеческого потенциала, в том числе проблемам функционирования и развития институтов брака и родительства в современных условиях. В докладе использованы комплексные эмпирические материалы социальных исследований, данные официальной статистики, материалы средств массовой информации, выступления представителей органов государственной власти и управления, общественных организаций. Все это, несомненно, не только дает возможность для поиска наиболее оптимальных путей решения различных проблем, стоящих перед республикой, но и повышает имидж региона в российском масштабе⁸.

Говоря о развитии международных связей Башкортостана, можно утверждать, что накоплен значительный опыт и в этой сфере. Регион расширяет внешнеторговые отношения, уделяет большое внимание привлечению иностранного капитала в реальный сектор экономики, что было бы невозможно без хорошей репутации региона. Республика Башкортостан имеет имидж успешно развивающегося региона. В экономическом и социально-политическом отношении республика является одним из наиболее развитых и стабильных субъектов Российской Федерации. По основным макроэкономическим индикаторам Башкортостан в течение многих лет занимает лидирующие позиции. По объему производства валового регионального продукта (ВРП) Республика Башкортостан стабильно входит в лидирующую десятку субъектов Российской Федерации.

7 ЮНЕСКО и Башкортостан — 15 лет сотрудничества (презентация Республики Башкортостан в Париже, 1 октября 2013 года) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://gigabaza.ru/doc/43636.html/> (дата обращения: 15.11.2014).

8 Семья и человеческое развитие. Доклад о развитии человеческого потенциала в Республике Башкортостан / Под общ. Ред. Р. М. Валиахметова, Ф. Б. Бурхановой, Г. Ф. Хилажевой. — Уфа: Изд-во «Восточная печать», 2013. — С. 3–10.

6 Решетникова И. И. Формирование и развитие делового имиджа фирмы. — М.: Экономика, 2008. — С.14.

Удобное транспортно-географическое положение, богатые природные и трудовые ресурсы, мощная промышленность и высокоразвитое сельское хозяйство, политическая и межнациональная стабильность — это те качества, которые обеспечивают республике ее положительный имидж. Нефтеперерабатывающий комплекс республики — крупнейший в России и Европе. Выпускаемые им продукты соответствуют международному стандарту. Глубина переработки нефтяного сырья достигает более 84% при среднем российском показателе около 72%⁹.

Правительство республики в феврале 2013 г. заключило соглашение с Федеральным агентством по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству. Подписали документ первые лица сторон: от «Россотрудничества» — руководитель федерального агентства Константин Косачев, от Правительства РБ — Президент республики Рустэм Хамитов. «Сотрудничество будет осуществляться на базе представительств Россотрудничества за рубежом путем реализации совместных научно-методических и образовательных проектов и мероприятий», — говорится в документе.

Благодаря документально закрепленным отношениям республика может рассчитывать на то, что агентство будет способствовать укреплению положительного имиджа региона, установлению международных гуманитарных, научно-технических, культурных, информационных и деловых связей. В рамках данного проекта для укрепления позитивного имиджа активно применяются различные PR-технологии, в частности, «Россотрудничество» распространяет информационно-презентационные материалы о Республике Башкортостан в своих зарубежных представительствах, содействует проведению за рубежом выставок, презентаций, фестивалей, гастролей, других PR-акций республики, а также конференций, семинаров, пресс-конференций и других мероприятий, чтобы зарубежная общественность могла ознакомиться с потенциалом республики.

Правительство Башкортостана, в свою очередь, взяло на себя обязательство участвовать в совместных информационных акциях по актуальным темам российской и международной жизни, культурно-образовательных и социальных мероприятиях, развивать сотрудничество с музеями, библиотеками, архивами и учебными заведениями зарубежных стран. Рустэм Хамитов подчеркнул, что для республики подписание соглашения с федеральным агентством — это значимое событие; только в прошедшем году агентством подписаны соглашения о сотрудничестве с правительствами республик Тыва, Адыгея, Татарстан, Коми, Чувашии, Кабардино-Балкарии, Чукотского автономного округа и др.¹⁰

Сотрудничество в сфере образования имеет для республики важнейшее значение. Так, в сфере юридического образования и науки ведущими вузами, развивающими международное творческое сотрудничество в рамках, например, ШОС, для Башкортостана могли бы стать Башкирский государственный университет, Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан и Уфимский юридический институт МВД России¹¹. Сегодня контакты с «Россотрудничеством» получили дальнейшее развитие. Так, 7 ноября 2014 г. договор

с Федеральным агентством подписал Башкирский государственный университет. Свои подписи под документом поставили руководитель ведомства Константин Косачев и ректор Николай Морозкин. Заключение договора с БашГУ стало этапом реализации подписанного ранее соглашения, также будет способствовать продвижению и поддержке российского образования за рубежом, осуществлению академической мобильности студентов, аспирантов и преподавателей.

Имидж Башкортостана как успешного региона формируют не только богатые природные ресурсы, но и проводимые республикой социальные программы для поддержки населения. Сегодня вопрос жилья является одной из основных проблем для молодых, многодетных и малообеспеченных семей. Обеспечение жильем должно быть приоритетным направлением государства. Республика Башкортостан за последние годы проводит социальную политику в сфере жилья по всесторонней поддержке молодежи. Президентом Республики Башкортостан утверждена Концепция развития духовно-нравственной культуры и гражданской активности молодежи «Молодежь — стратегический ресурс Республики Башкортостан» до 2015 г. Одной из задач государственной молодежной политики является создание оптимальных условий для молодой семьи как основы общества. Приоритетными проектами концепции является создание эффективной системы общественно-государственной поддержки молодых семей, где одним из направлений деятельности является улучшение жилищных условий. Молодые семьи могут улучшить свои жилищные условия: во-первых, путем получения субсидий на оплату первоначального взноса при приобретении или строительстве индивидуального жилья; во-вторых, через Фонд жилищного строительства РБ путем реализации жилья с длительной рассрочкой по договорам долевого участия; в-третьих, за счет участия в программе ипотечного кредитования.

В ноябре 2013 г. на заседании Президиума Правительства Республики Башкортостан был предложен Проект Концепции продвижения республики. В рамках стратегического анализа внешнего окружения и внутренней среды региона с помощью SWOT-анализа выявлены стратегические возможности и перспективы продвижения республики. В рамках Проекта ставятся следующие задачи: завоевать репутацию благоприятного для бизнеса, отдыха и места жительства региона; остановить отток профессиональных кадров; выстроить систему информационного и PR-обеспечения; содействовать в продвижении региональных брендов. Речь в Проекте идет о семи группах брендов: бренды культуры и искусства, достопримечательности, рекреационные бренды, спортивные достижения, продуктовые бренды, производственные бренды и инвестиционные бренды. Часть из них уже сформированы и зарекомендовали себя, например: бренды «Рудольф Нуриев», «Федор Шаляпин», «Сергей Аксаков», «Владимир Спиваков», «Михаил Нестеров» и другие. Это имена и фамилии людей, входящих в сокровищницу российской и мировой культуры, жизнь и деятельность которых была связана с республикой и Уфой.

Реализация Концепции продвижения республики запланирована на 2013–2016 гг. и разделена на три этапа. Первый этап (2013–2014 гг.) — систематизация работы в области продвижения, выстраивание системы; второй этап (2014–2015 гг.) — реализация основных мероприятий, продвижение выбранных брендов, запуск PR-проектов в рамках приоритетов продвижения; третий этап (2015–2016 гг.) — реализация концепции на долгосрочную перспективу. Осуществление этих планов должно дать ответ на вопрос: почему Нуриевский фестиваль балета, ежегодно проводимый в Уфе, не представлен даже в сети Интернет, а оперный фестиваль в Савонлинне ежегодно на протяжении вот уже ста лет собирает в финском городке с количеством жителей в 28 тысяч человек до 70 тысяч любителей оперы и звезд мировой оперной сцены?

В ноябре 2014 г. уфимские маркетологи по инициативе Союза туристической обсудили туристический имидж республи-

9 Пять составляющих успеха республики Башкортостан [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.bashkortostan.ru/news/detail.php?ELEMENT_ID=19536 (дата обращения: 15.11.2014).

10 Имидж республики будет укрепляться на международном уровне [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://proual.info/society/6523/> (дата обращения: 15.11.2014).

11 См.: Нигматуллин Р. В. Развитие юридической науки и научный потенциал образовательных организаций учреждений стран-членов ШОС // Вестник Тюменского государственного университета. — 2014. — № 3. — Серия «Право». — С. 19–26.

ки по вопросам, связанным с позиционированием республики и ее туристского потенциала на международной арене. По мнению экспертов, это особенно актуально в рамках подготовки к предстоящим саммитам ШОС и БРИКС, которые пройдут в Башкортостане в июле 2015 г. Было отмечено, что имидж республики следует позиционировать с точки зрения современного развитого региона с благоприятной экологической обстановкой и широким набором туристических услуг. На наш взгляд, следует уделять больше внимания распространению сувенирной и полиграфической продукции, что, несомненно, вызовет интерес у гостей.

Предстоящие саммиты ШОС и БРИКС — возможность открыть Башкортостан для бизнес-сообществ стран, входящих в эти организации, а это такие гиганты как Китай, Индия, Бразилия, ЮАР, Казахстан, Узбекистан, Кыргызстан, Таджикистан; выйти на новый уровень и доказать свою конкурентоспособность и инвестиционную привлекательность; установить прочные связи в экономической и духовной сферах. На наш взгляд, данные события также помогут сформировать положительный имидж города Уфы и республики в целом.

Перед началом саммита «Группы двадцати» в австралийском Брисбене 15 ноября 2014 г. состоялась встреча глав государств и правительств стран — участниц БРИКС, в которой приняли участие Президент Российской Федерации Владимир Путин, Президент Бразилии Дилма Роуссефф, Председатель КНР Си Цзиньпин, Премьер-министр Индии Нарендра Моди, Президент ЮАР Джейкоб Зума. Глава Российского государства пригласил участников встречи на саммит БРИКС, который состоится в Уфе. В своем выступлении он отметил: «Уважаемые друзья и коллеги! С апреля следующего года председательство в БРИКС переходит к России. Наши усилия будут направлены на дальнейшее расширение сотрудничества в рамках нашего объединения. Российская сторона готовит проекты стратегии экономического партнерства и „дорожной карты“ инвестиционного сотрудничества. Хочу всех вас пригласить на следующий год, 8–9 июля в российский город Уфу для совместной работы. Будем вместе готовиться к этому мероприятию!»¹². Хочется верить, что предстоящие саммиты сделают республику более узнаваемой на международной арене.

Положительный политический имидж Республики Башкортостан не есть вымышленное представление о благополучном регионе, он отражает реальное положение дел как в промышленной, так и в социальной сфере. Стоит отметить,

что достигнутый результат нельзя представить без совместных действий правительства и труда жителей республики.

В результате проведения социально ориентированной политики, создания правового механизма ее реализации Республика Башкортостан представляет собой субъект Российской Федерации, имеющий развитые социально-политические институты, неуклонно совершенствующую систему рыночной экономики, позволяющую создавать цивилизованные условия жизни.

Политические и экономические элиты каждого региона заинтересованы в усилении значимости своей территории. Это способствует привлечению внимания к региону, дает возможность более эффективно лоббировать свои интересы, улучшать инвестиционный климат, получать дополнительные ресурсы для развития региональной экономики, становиться кадровым резервом федеральных элит. Одним из необходимых условий решения этих задач является системное продвижение имиджа региона на федеральном уровне.

Пристатейный библиографический список

1. Галумов Э. Ф. Имидж против имиджа. — М.: Известия, 2005.
2. Замятина Н. Ю. Вариации региональных образов: когнитивно-географические контексты // Полис. — 2004. — № 5.
3. Котлер Ф., Асплунд К., Рейн И., Хайдер Д. Маркетинг мест / пер. М. Аккая, В. Мишучкова. — СПб.: Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2005.
4. Нигматуллин Р. В. Развитие юридической науки и научный потенциал образовательных организаций учреждений стран-членов ШОС // Вестник Тюменского государственного университета. — 2014. — № 3. — Серия «Право».
5. Почепцов Г. Г. Имиджелогия. 2-е изд. — М.: Рефл-Бук, 2002.
6. Панасюк А. Ю. формирование имиджа: стратегия, психотехнологии, психотехники. — М.: Омега-Л, 2007.
7. Панкрухин А. П. Маркетинг территорий, 2-е изд. — СПб.: Питер, 2006.
8. Почепцов Г. Г. Профессия: имиджмейкер. — СПб.: Алтейя, 2000.
9. Решетникова И. И. Формирование и развитие делового имиджа фирмы. — М.: Экономика, 2008.
10. Семья и человеческое развитие. Доклад о развитии человеческого потенциала в Республике Башкортостан / Под общ. ред. Р. М. Валиахметова, Ф. Б. Бурхановой, Г. Ф. Хилажевой. — Уфа: Изд-во «Восточная печать», 2013.

12 Офис-группа ШОС БРИКС, Уфа 2015 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ufa2015.ru/media/news/1165/> (дата обращения: 17.11.2014).

Шкель С. Н.

СТРАТЕГИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО ЛИДЕРСТВА В ПЕРИОД НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ: СЛУЧАЙ ПОСТСОВЕТСКОГО АЗЕРБАЙДЖАНА

В статье рассматриваются стратегические аспекты политического лидерства на основе анализа политического развития первых лет независимого развития постсоветского Азербайджана. Делается вывод, что причиной политического краха трех руководителей государства являлись ошибки стратегического характера в управлении и выстраивании правящей коалиции, когда репрессивные меры в подавлении оппозиции существенно превалировали над механизмами кооптации и легитимации.

Ключевые слова: лидерство, авторитаризм, политический режим, политическая наука, государственное управление.

Shkel S. N.

STRATEGIES OF POLITICAL LEADERSHIP IN TIMES OF UNCERTAINTY: THE CASE OF POST-SOVIET AZERBAIJAN

The article deals with the strategic aspects of political leadership based on an analysis of the political development of the first years of independent development of the post-Soviet Azerbaijan. It is concluded that the cause of the collapse of the three political leaders of the state is an error in the management of a strategic nature and building up of the ruling coalition, when repressive measures to suppress the opposition substantially prevailed over the mechanisms of co-optation and legitimation.

Keywords: leadership, authoritarianism, political regime, political science, public administration.



Шкель С. Н.

Причины эффективности политического управления одних лидеров и потиря власти другими государственными руководителями являются одной из важных тем политической науки. Анализ первых лет политического развития постсоветского Азербайджана позволяет в определенной степени прояснить суть этого вопроса. До стабилизации режима при Г. Алиеве Азербайджан прошел фазу «неопределенности», в ходе которой в стране сменилось три руководителя. В данной статье исследуются стратегические аспекты их управления и дается ответ на вопрос о причинах их политического фиаско.

А. Везилов сменил на посту первого секретаря компартии республики К. Багирова в 1988 г. после трагических событий в г. Сумгаите. В условиях доминирования Москвы стратегический выбор нового лидера Азербайджана был ограничен. Обострение нагорно-карабахского конфликта, в котором Москва заняла двусмысленную позицию, привело к падению легитимности КПСС и центральной власти, что неминуемо сказывалось на репутации А. Везилова как ставленника Москвы. Появление националистического движения Народный Фронт Азербайджана (НФА) привело к организованной силе, приступившей к массовой мобилизации населения. А. Везилов столкнулся с двойным вызовом: отсутствие лояльной коалиции среди инсайдеров накладывалось на растущее влияние аутсайдеров и рост протестного движения. Прагматическая стратегия требовала изоляции от КПСС для повышения легитимности, а также кооптации как старой элиты, так и части оппозиционных акторов. Однако возможность использования данных мер в силу зависимости главы республики от Москвы оказалась ограниченной. В результате единственной стратегией, которой А. Везилов начал следовать, стали репрессии.

По отношению к инсайдерам он применил кадровые «чистки» сменяя ставленников Г. Алиева — выходцев из Нахичевани, на своих друзей по комсомольской работе¹. По отношению к аутсайдером он следовал практике запретительных мер, отказывая в легальной регистрации НФА², а также применил силу

для разгона протестных митингов в конце 1988 г. и подвергнул аресту основных оппозиционных активистов³. Все это, однако, в условиях эскалации противостояния с Арменией, роста массовой мобилизации и перехода «обиженных» элит из нахичеванского клана в ряды оппозиции⁴ привело к обратному эффекту. Летом и осенью 1989 г. новые протесты и рабочие забастовки вынудили властвующую элиту пойти на компромисс и легализовать НФА. Однако эти меры оказались уже явно запоздавшими. Высшей точкой внутривнутриполитического напряжения стали беспорядки в январе 1990 г. в Баку, завершившиеся вводом советских войск и отстранением А. Везилова с поста руководителя республики союзным руководством.

Новый назначенец Москвы А. Муталибов руководил Азербайджаном в период распада СССР (его время правления 1990–1992 гг.) и, в отличие от своего предшественника, имел куда более широкое пространство маневра для выстраивания своей патронажной сети, а также использования новых механизмов легитимации.

Во-первых, благодаря кадровым «чисткам» А. Везилова политическая элита Азербайджана оказалась ослабленной и фрагментированной, что облегчало применение стратегии «разделяй и властвуй», балансируя на противоречиях элитных фракций. Во-вторых, в новых условиях распада СССР и крушения КПСС он получал широкое пространство для маневра в плане изоляции от коммунистического прошлого, формирования своей легитимности на основах идеологии умеренного национализма.

В-третьих, в условиях временного снижения массовой мобилизации после установления чрезвычайного положения в январе 1990 г. он мог приступить к кооптации одних оппозиционных аутсайдеров и маргинализации других, раскалывая оппозицию на системную и внесистемную, в целом ослабляя ее.

Все перечисленные стратегии А. Муталибовым были использованы, и он достиг определенной стабилизации режи-

1 Фурман Д., Абасов А. Азербайджанская революция // Азербайджан и Россия: общества и государства / ред. Д. Е. Фурман. М.: Летний сад, 2001. С. 126–127.

2 Altstadt A. L. Azerbaijan's Struggle toward democracy. // Conflict, cleavage and change in Central Asia and Caucasus. / ed. by K. Dawisha,

B. Parrott. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. P. 121.

3 Фурман Д., Абасов А. Азербайджанская революция ... С. 128.

4 Добронравин Н. А. Азербайджан: «последний рубеж» Европы на границе с Ираном? // СССР после распада / ред. О. Л. Мргания. СПб.: Экономическая школа, 2007. С. 336.

ма. Применяв более комплексную стратегию по расширению властной коалиции, применяя кооптацию и точечные репрессии⁵, а также добившись успехов в легитимизирующих символах своей власти, А. Муталибов в целом смог консолидировать режим и ослабить влияние оппозиционных аутсайдеров в виде НФА. Доказательством этого стали выборы Верховного Совета, которые прошли осенью 1990 г. В отличие от Армении и Грузии, где антикоммунистическая оппозиция на выборах Верховных Советов 1990 г. нанесла сокрушительное поражение инкументам и получила большинство, в Азербайджане представители НФА добились только ограниченного успеха. Полностью контролируя ситуацию, в сентябре 1991 г. А. Муталибов решил укрепить свою легитимность посредством всенародных президентских выборов, на которых получил колоссальную поддержку в 98,5% голосов при явке 85,7%. Однако появившиеся контуры консолидации режима были разрушены новым обострением конфликта с Арменией.

Успехи армянской армии на нагорно-карабахском фронте в феврале 1992 г. и потери азербайджанских военных сил привели к новой волне массовой мобилизации под руководством НФА, влияние которого резко усилилось. К марту под давлением неутрачивающих массовых демонстраций А. Муталибов был вынужден исполнить требования со стороны оппозиции о своей отставке⁶. Назначенные президентские выборы в виду отсутствия у элиты инкумента популярного кандидата, который мог бы соперничать с представителем от НФА А. Эльчибеем, попытались сорвать. Однако отчаянный реванш со стороны Верховного Совета по возвращению к власти А. Муталибова, предпринятый в мае 1992 г., получил противодействие со стороны оппозиции, которая предприняла штурм здания Верховного Совета и силовым путем свергла президента, вынужденного бежать в Россию⁷.

Деморализованные депутаты Верховного Совета передали свои полномочия Национальному Собранию, сформированному ранее органу, состоящему из 50 депутатов (25 от НФА, 25 от бывших коммунистов)⁸. Последующие президентские выборы, на которых победу одержал А. Эльчибей с результатом 59,4% при явке 76,3%, окончательно перевели власть в руки аутсайдеров⁹.

Новый глава Азербайджана А. Эльчибей продержался у власти только год и также пал в силу невозможности установить контроль над атомизированными силовыми акторами. Этому способствовала и выбранная стратегия нового лидера, которая опиралась только на репрессии и не предполагала никаких кооптационных стратегий по формированию широкой властной коалиции.

А. Эльчибей предпринял беспрецедентную смену всех кадров исполнительной власти как в центре, так и на местах. Старую элиту полностью вытеснили аутсайдеры, лично зна-

комые с президентом и имеющие с ним явные биографические параллели. Кроме старой элиты, вставшей в оппозицию к новой власти, вскоре появились недовольные внутри НФА. Неэффективность новых назначенцев вынуждала А. Эльчибея проводить кадровые ротации по второму кругу, что еще больше раскалывало властвующую коалицию и порождало новые волны недовольных, расширяющих оппозиционную базу. Но судьбоносный вызов для власти президента пришел не со стороны партийной оппозиции, а со стороны альтернативных патронажных сетей силовиков, которые заметно увеличили свое влияние в ходе военных действий и вышли из под контроля центральной власти.

А. Эльчибей повел политику радикальной изоляции от России и слома советского наследия. Он добился от Москвы вывода последних военных сил с территории республики, но именно это привело к тому, что разрозненные военные силы азербайджанской обороны, которые были созданы с помощью финансовых вливаний отдельных бизнесменов с криминальным прошлым и руководившими ими как своими частными предприятиями, осознали свою силу и вышли из под контроля президента. Когда А. Эльчибей предпринял чистку силового аппарата и дал распоряжение об отстранении со своих постов министра обороны Р. Казиева и представителя президента в Карабахе полковника С. Гусейнова, последний отказался подчиниться и направил свои войска на Баку для свержения А. Эльчибея¹⁰. Приближение войск С. Гусейнова к Баку, который требовал ареста А. Эльчибея, вынудило последнего бежать в Нахичевань.

Сравнивая стратегические действия А. Муталибова и А. Эльчибея, можно заключить, что если первый эффективно использовал все возможные механизмы консолидации авторитарной власти, искусно применяя кооптацию, репрессии и легитимацию, то А. Эльчибей пренебрегал всеми указанными правилами «идеальной диктатуры». В этой связи поражение последнего можно признать закономерным, в то время как свержение А. Муталибова стало следствием череды непредсказуемых факторов военного времени.

Пристатейный библиографический список

1. Выборы во всем мире. Электоральная свобода и общественный прогресс / Сост. А. А. Танин-Львов. М.: РОССПЭН, 2001.
2. Добронравин Н. А. Азербайджан: «последний рубеж» Европы на границе с Ираном? // СССР после распада / ред. О. Л. Мргания. СПб.: Экономическая школа, 2007.
3. Фурман Д., Абасов А. Азербайджанская революция // Азербайджан и Россия: общества и государства / ред. Д. Е. Фурман. М.: Летний сад, 2001. С. 126–127.
4. Altstadt A. L. Azerbaijan's Struggle toward democracy. // Conflict, cleavage and change in Central Asia and Caucasus. / ed. by K. Dawisha, B. Parrott. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. P. 121–139.

5 Altstadt A. L. Azerbaijan's Struggle toward democracy... P. 124.

6 Там же. — С. 125.

7 Там же. — С. 127.

8 Добронравин Н. А. Азербайджан: «последний рубеж»... С. 340.

9 Выборы во всем мире. Электоральная свобода и общественный прогресс / Сост. А. А. Танин-Львов. М.: РОССПЭН, 2001. С. 764.

10 Altstadt A. L. Azerbaijan's Struggle toward democracy... P. 128–129.

Емцов Г. Н. О ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ГРАЖДАНСКИХ ВОЙН

В статье дается общая политико-правовая характеристика гражданских войн. Обосновывается тезис, что главной причиной, побуждающей противоборствующие политические силы внутри страны вступать в открытый вооруженный конфликт, является политический вопрос. Решение принципиального вопроса о власти создает предпосылки для разрешения победившей стороной остальных вопросов внутренней и внешней политики. В статье также указывается на исключительную роль права в деятельности воюющих правительств.

Ключевые слова: гражданская война, вооруженный конфликт, легальность, легитимность, патология правовой системы.

Emtsov G. N. ON POLITICAL AND LEGAL NATURE OF THE CIVIL WAR

The article describes general political and legal features of civil wars. The thesis, stating that a political issue is the main reason, encouraging inland antagonistic political forces to start armed conflict openly, is proved. Solution of the fundamental question of power belonging creates the conditions for resolving other internal and external political issues. The article also indicates the significance of law in the activity of fighting governments.

Keywords: civil war, armed conflict, legality, legitimacy, pathology of legal system.



Емцов Г. Н.

Вооруженные конфликты, разгоревшиеся после 2010 г. на территории ряда европейских, африканских и ближневосточных стран (Ливия, Сирия, Египет, Ирак, Таджикистан, Украина и др.), свидетельствуют не только о кризисе соответствующих внутриполитических систем, но также и о бессилии действующих международных институтов в области урегулирования подобного рода конфликтов. Гражданская война все чаще становится наиболее «удобной» и «привлекательной» формой борьбы между политическими силами отдельных стран. Поиск методов предупреждения и разрешения гражданских войн — чрезвычайно актуальная задача современной политической и юридической науки.

В классической и современной литературе неоднократно высказывалась мысль о том, что гражданская война приводит к гибели государства. «Смута есть болезнь государства, а гражданская война — его смерть», — утверждает Томас Гоббс в своем трактате «Левиафан»¹. Для сохранения государственного организма необходимо, прежде всего, определить основные признаки (симптомы) гражданской войны и установить главные причины, которые ее порождают.

В результате анализа вооруженных противоборств, к которым принято употребление термина «гражданская война», было сформулировано следующее определение. Под гражданской войной следует понимать вооруженный конфликт, предполагающий прекращение существования государства и системы права в прежнем виде на территории, где он происходит, и возникновение ряда новых государств с собственными правовыми системами. Происходит это в силу раскола здесь как суверена, так и подданных на несколько сражающихся друг с другом политических систем. Каждая из вновь образованных политических систем представляет собой взаимодействие присутствующих ей суверена и подданных на части территории распавшегося государства. В ходе взаимодействия суверен адресует подданным содержащие общеобязательные нормы приказы, поддерживаемые угрозой силы, а подданные таким предписаниям большей частью привычно повинуются. Это, в свою очередь, означает, что каждое из новых государств обладает свойственной ему правовой системой.

В науке существуют различные взгляды на причины возникновения гражданских войн. Так, в политической литературе

нередко утверждается, что у каждой гражданской войны своя первопричина (вопрос о рабстве в США, вопрос о частной собственности в России, вопрос о вероисповедании в средневековой Франции, спор о правах на престол в войне Алой и Белой розы и т. д.)². Е. В. Саунина считает, что любая война одновременно имеет религиозные, политические, экономические, психологические, правовые аспекты. И все исследования, все общие теории войны строятся, как правило, вокруг какого-либо одного из этих аспектов, которому подчинены все остальные³.

На наш взгляд, отвечая на вопрос, что обычно является главной причиной гражданской войны, необходимо исходить из понимания сущности любой войны вообще. И здесь уже мы встречаем больше взаимопонимания среди специалистов и философов. Гуго Гроций в своем знаменитом трактате «Три книги о праве войны и мира» дает определение войны в широком смысле как разрешения спорных вопросов между государствами посредством применения силы («война есть состояние борьбы силою как таковое»)⁴. Аналогичным образом определяет войну крупнейший военный теоретик XIX в. Карл фон Клаузевиц, выдвинувший тезис, что война представляет собой продолжение политики другими, насильственными средствами. «Война, — утверждает Клаузевиц, — это акт насилия, имеющий целью заставить противника выполнить нашу волю»⁵. Таким образом, на первый план выдвигается политическая цель войны.

Все сказанное в полной мере характеризует и ситуацию гражданской войны. Гражданская война есть не что иное, как продолжение внутреннего противостояния соперничающих политических сил, но уже с применением оружия. Война

- 2 Большая актуальная политическая энциклопедия / Под общ. ред. А. Белякова, О. Матвейчева. — М.: Эксмо, 2009 [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://politike.ru/dictionary/839/word/grazhdanskaja-voina> (дата обращения: 22.10.2014).
- 3 Саунина Е. В. Политико-правовые учения о войне в эпоху средневековья и Нового времени и роль Гуго Гроция в становлении правовой доктрины справедливой войны: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2000. — С. 12.
- 4 Гроций Г. О праве войны и мира. — М.: Ладомир, 1994. — С. 16.
- 5 Клаузевиц К. О войне. — М.: Издательская корпорация «Логос»; Международная академическая издательская компания «Наука», 1994. — С. 35.

1 Гоббс Т. Левиафан. — М.: Мысль, 2001. — С. 8.

в данном случае выступает всего лишь формой политической борьбы.

Необходимо отметить, что развязывание гражданской войны не может рассматриваться как самоцель, так как в любой войне целью является не само состояние войны, а конечный результат, который преследуют воюющие стороны. Конечный результат гражданской войны, преследуемый ее участниками, несомненно, носит политический характер. Проиллюстрируем это на примере противостояния красных и белых в период Гражданской войны в России.

Программы белых правительств провозглашали в качестве первой своей задачи победу над большевиками. Адмирал Колчак, приняв на себя титул Верховного правителя России в ноябре 1918 г., заявил: «Главной своей целью ставлю создание боеспособной армии, победу над большевизмом и установление законности и правопорядка, дабы народ мог беспрепятственно избрать себе образ правления, который он пожелает, и осуществить великие идеи свободы, ныне провозглашенные по всему миру»⁶. Уже из текста данного заявления видно, что предметом военного противостояния являлся исключительно вопрос о власти и «образе правления». Схожие заявления делал и руководитель Советской республики В. И. Ленин писал: «Исключительно немедленный переход всей власти к Советам сделал бы гражданскую войну в России невозможной»⁷. В этом утверждении прослеживается очевидный смысл — гражданская война в России являлась, прежде всего, борьбой за власть, за политическое верховенство.

Политическая основа прослеживается и в современных гражданских войнах. Кризис прежней власти выражается, в первую очередь, в резком снижении легитимности действующего правительства, при сохранении им признаков легальности. Параллельно формируется альтернативная политическая структура, которая получает все большую поддержку со стороны части населения, а значит и приобретает свойство легитимности, но не имеет при этом легальной основы своей деятельности. Возникающая конкуренция между законным, но нелегитимным правительством, с одной стороны, и незаконной, но легитимной политической структурой, с другой, нередко достигает насильственной формы и, как следствие, перерастает в гражданскую войну.

Равным образом мы можем утверждать, что противостояние политических сил в ходе гражданской войны проявляется и в правовом поле. Утрата прежним правительством легитимности приводит к роковому для него последствию — значительная часть населения перестает добровольно исполнять приказы суверена. Наступает ситуация, которую Герберт Харт охарактеризовал как «патологию правовой системы»⁸.

В сложившейся ситуации юридической неопределенности каждое противоборствующее правительство, стремясь обеспечить собственное верховенство в стране, старается закрепить именно за собой монополию на издание юридических

норм. Все распоряжения, исходящие от имени политических конкурентов, признаются ничтожными. Например, в одном из первых постановлений Временного Сибирского правительства, пришедшего летом 1918 г. на смену режиму большевиков, прямо говорилось: «Ввиду того, что Советские власти основаны были на захвате и преступном насилии над волею народа, Временное Сибирское Правительство, считая все советские учреждения незаконными, объявляет... что все декреты, изданные, так называемым, Советом Народных Комиссаров и местными Советами Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов, являются актами незаконными, а потому ничтожными»⁹. Правовая система в государстве выступает основным инструментом проведения государственной политики и потому не терпит одновременного сосуществования нескольких источников формулирования общеобязательных правил поведения.

Таким образом, главной причиной всех гражданских войн выступает политический вопрос — вопрос о власти. Во всех случаях воюющие стороны стремятся, прежде всего, установить собственное политическое верховенство внутри страны (или на части ее территории). Лишь получив контроль над общей ситуацией, победители оказываются способными обеспечить проведение в жизнь той или иной национальной, экономической, религиозной политики в стране. Неотъемлемой частью внутренней и внешней политики противоборствующих правительств становится стремление утвердить собственное представление о законности и легальности адресуемых населению юридических актов.

Пристатейный библиографический список

1. Гоббс Т. Левиафан. — М.: Мысль, 2001.
2. Гроций Г. О праве войны и мира. — М.: Ладомир, 1994.
3. Клаузевиц К. О войне. — М.: Издательская корпорация «Логос»; Международная академическая издательская компания «Наука», 1994.
4. Ленин В. И. Полн. собр. соч. — Т. 34.
5. Окрест Колчака: документы и материалы. Составитель доктор исторических наук, профессор А. В. Квакин. — М., 2007.
6. Саунина Е. В. Политико-правовые учения о войне в эпоху средневековья и Нового времени и роль Гуго Гроция в становлении правовой доктрины справедливой войны: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — Нижний Новгород, 2000.
7. Большая актуальная политическая энциклопедия/ Под общ. ред. А. Белякова и О. Матвейчева. — М.: Эксмо, 2009. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://politike.ru/dictionary/839/word/grazhdanskaja-voina> (дата обращения: 22.10.2014).
8. Собрание узаконений и распоряжений Временного Сибирского Правительства от 18.07.1918. — № 2 (ст. 11).
9. Харт Г. Л. А. Понятие права: Пер. с англ.; под общ. ред. Е. В. Афонасина и С. В. Моисеева. — СПб.: Изд-во С. — Петерб. ун-та, 2007.

6 Окрест Колчака: документы и материалы / Сост. А. В. Квакин. — М., 2007. — С. 167–168.

7 Ленин В. И. Полн. собр. соч. — Т. 34. — С. 222.

8 Харт Г. Л. А. Понятие права: Пер. с англ.; под общ. ред. Е. В. Афонасина, С. В. Моисеева. — СПб.: Изд-во С. — Петерб. ун-та, 2007. — С. 122.

9 Собрание узаконений и распоряжений Временного Сибирского Правительства от 18.07.1918. — № 2 (ст. 11).

**Бережнова З. З., Греб А. В.,
Красулина Н. А., Константинов А. Г.
АСПЕКТЫ ОТНОШЕНИЯ СТУДЕНТОВ
ВУЗОВ К ЗАНЯТИЯМ ФИЗИЧЕСКОЙ
КУЛЬТУРОЙ И СПОРТОМ**

В статье рассматривается проблематика реализации европейского образовательного стандарта в вузах на основе социологического исследования (на примере Уфимского государственного нефтяного технического университета) в контексте модернизации системы высшего образования в России.

Ключевые слова: физическое воспитание, высшее образование, спортивно-массовая деятельность, физическая культура.

**Berezhnova Z.Z., Greb A.V.,
Krasulina N. A., Konstantinov A. G.
ASPECTS OF THE ATTITUDE OF UNIVERSITY
STUDENTS TOWARDS PHYSICAL EDUCATION
AND SPORT**

In article the perspective of implementation of the European educational standard in higher education institutions on the basis of sociological research (on the example of the Ufa State Petroleum Technical University) in the context of modernization of system of higher education in Russia is considered.

Keywords: physical education, higher education, sports-mass activity, physical training.



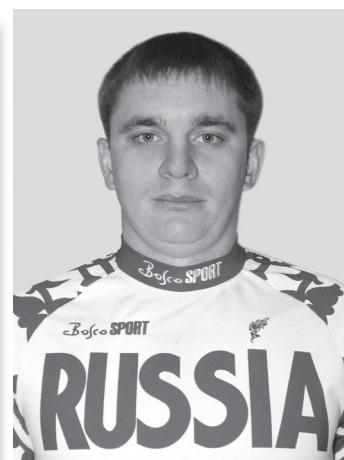
Бережнова З. З.



Греб А. В.



Красулина Н. А.



Константинов А. Г.

Подписание Россией Болонского соглашения и процесс интеграции в зону Европейского высшего образования повлекли за собой значительные изменения в образовательных программах и структуре образовательного процесса. К сожалению, высшая школа оказалась не вполне готова к осознанию значения физической культуры для формирования здоровья нации, воспитания гармонично развитой личности и совершенствования регулирующих систем организма студентов. Затянувшиеся на десятилетия противоречивые реформы, изменив социальный статус физической культуры, углубили тем самым противоречия между общественной потребностью в подготовке гармонично развитых специалистов и уровнем организации образовательного процесса в вузах, плохо вписывающегося в широко принятые объяснительные схемы. Перевод высшего профессионального образования в соответствии с европейскими стандартами на двухуровневую систему был осуществлен в условиях, когда инфраструктура вузов оказалась не готовой к таким преобразованиям, что снизило темпы развития физической культуры в системе высшего профессионального образования (ВПО) и привело к снижению качества учебного процесса.

В настоящее время статус физической культуры и спорта в системе ВПО определяют два основных документа. Первый — это Федеральный закон Российской Федерации о физической культуре и спорте № 329-ФЗ от 4 декабря 2007 г., согласно которому «...Образовательные учреждения с учетом местных условий и интересов... самостоятельно определяют формы занятий физической культуры, средства физического воспитания, виды спорта и двигательной активности, методы и продолжительность занятий физической культуры на основе государственных

образовательных стандартов и нормативов физической подготовленности» и второй — Государственный образовательный стандарт, согласно которому учебная дисциплина «Физическая культура» преподается в высших учебных заведениях, в том числе Уфимском нефтяном институте, в объеме 408 часов с 1-го по 4-й курс.

Эти документы определяют статус государственного заказа к системе ВПО. Сам же образовательный процесс основывается на множестве порой противоречивых методологических рекомендаций. В таких условиях вузы вынуждены действовать спонтанно, в режиме оперативной рефлексии на возникающие проблемы обеспечения учебного процесса, и в меньшей степени заниматься обоснованием стратегии развития.

В силу указанных причин современная практика физической культуры студентов сегодня не обеспечивает должного уровня их физической, интеллектуальной и когнитивной подготовки, которую требуют современные технологии, что зачастую ставит под сомнение ее дальнейшее развитие. На это указывают многочисленные публикации в периодической печати и научных изданиях, где отмечается недопустимо низкая эффективность деятельности кафедр физического воспитания государственных вузов.

Определившийся таким образом разрыв между требованиями к содержанию, организационным формам и видам физической культуры, которые предъявляет эволюционное развитие культурной сферы, экономики и общества, наряду с неразработанностью правовых основ проводимой государством образовательной политики, анархизацией управления в данной сфере позволяет говорить о типичных признаках переживаемого в данной сфере системного кризиса. Акту-

альность социологического анализа основных противоречий в формировании и развитии ориентаций студенчества на физическую культуру обуславливается также и тем, что фиксируется снижение интереса студенческой молодежи к оздоровительным практикам, а статистические показатели демонстрируют прогрессирующее ухудшение состояния здоровья молодежи. Следовательно, возникает совокупность противоречий, требующих своего социологического анализа.

Это, во-первых, противоречие между потребностью общества в становлении в системе вузовского образования специалистов, обладающих как глубокими профессиональными знаниями и умениями, так и развитыми навыками поддержания статуса своих физических кондиций, и реальным уровнем освоения студентами содержания современной физической культуры.

Во-вторых, противоречие между теми формами сохранения и укрепления жизненных сил организма, которые предлагает ныне действующая в вузах система приобщения к физической культуре, и потребностями самой студенческой молодежи в разнообразных, соответствующих способах развития современной жизни самими студентами.

В-третьих, выявление социологическими методами основных направлений совершенствования системы формирования и развития физической культуры личности при переходе от общего образования к высшему, предъявляющего более высокие требования ко всем видам социокультурной деятельности человека.

Известно, что объем трудоемкости в европейских вузах составляет 30 часов в неделю, а в российских вузах согласно образовательным программам высшего профессионального образования — 54 часа в неделю, что вызывает сокращение свободного времени, необходимого студентам для восстановления своего психофизического состояния. Это, в свою очередь, привело к перераспределению учебной нагрузки в сторону дальнейшего увеличения сложности и трудоемкости. Соответствующей реакцией на этот процесс является изменение отношения студенческой молодежи к «профильным» и «непрофильным» учебным дисциплинам в части перераспределения своего времени и усилий, в том числе к занятиям физической культурой и спортом. Поэтому так важно проводить анализ факторов, которые оказывают наибольшее влияние на процесс привлечения студентов к активным занятиям физической культурой и спортом, являющихся мощными средствами поддержания здоровья, высокой работоспособности.

Ценностные ориентиры студентов рассматриваются как способности, с помощью которых дифференцируют объекты физической культуры по их значимости. В структуре физкультурно-спортивной деятельности ценностные ориентации тесно связаны с эмоциональными, познавательными и волевыми ее сторонами, образующими содержательную направленность личности. Характер же направленности в самой деятельности зависит от того, какой личностный смысл имеет система тех или иных ценностей, определяющая действенность отношений индивида к тем объектам, ради которых эта деятельность осуществляется. Одни объекты могут стимулировать эмоциональную, другие — познавательную, третьи — поведенческую активность.

Двигательная активность обуславливается рядом факторов: потребность в движении и физических нагрузках, в общении и проведении свободного времени в кругу друзей, в играх и развлечениях, отдыхе, эмоциональной разрядке, в самоуверждении и улучшении своих физических кондиций. Взаимодополняющие эмоциональный и рациональный факторы, основывающиеся на привлекательности и полезности, формируют ценности связанные с физическим статусом (здоровье, телосложение), с функциональным содержанием деятельности (высокая подвижность, способность переносить физические нагрузки), с актуализацией (успех, самовыражение, самоуверждение, с морально-волевыми качествами (настойчивость, воля к победе).

В 2010 и 2013 гг. авторами на основе опроса 2000 студентов уфимских вузов, в том числе и УГНТУ, проведено анкетирование, а затем исследование, имевшие цель определить значимость и достаточность обязательных занятий физической культурой для обучающихся, мотивирующие факторы, степень заинтересованности в дополнительных занятиях. В итоге была получена информация, говорящая о том, что основное место в формировании отношения студентов к физической культуре занимают рациональный и эмоциональный факторы (35,4% и 22,5% соответственно).

За необходимость занятий высказались 68,9% опрошенных, отдавая при этом предпочтение свободной форме занятий. Данные показывают, что процесс реализации своего интереса к занятиям физической культурой студенты начинают согласовывать с увеличивающимися учебными нагрузками. Имея 3–4 часа свободного времени, выделение времени на дополнительные занятия физической культурой и спортом 65% опрошенных сочли для себя весьма затруднительным. Признавая их значимость и необходимость, студенты высказались за перераспределение учебной нагрузки в пользу профилирующих дисциплин, самостоятельно определяя при этом время и объем занятий физической культурой.

Авторами была разработана «Социологическая анкета студента», где надо было ответить на вопросы по нескольким критериям, а именно указать:

- пол, возраст, семейное положение, адрес проживания, наименование вуза, факультет, курс, группу, год обучения;
- дать оценку своему здоровью, привести объем занятий физкультурой, если занимаетесь каким видом спорта, то каким именно, сколько времени уходит на занятия физкультурой;
- сколько времени уходит на отдых и где;
- название секции, если это имеет место быть, дать оценку занятиям по физкультуре в своем вузе, дать оценку достаточности количества часов занятий по физкультуре в вузе;
- дать оценку формам организации занятий, эффективности этих занятий при обучении основным предметам, для чего нужны занятия физической культурой и спортом.

Также в анкете были затронуты вопросы о недостатках при проведении занятий, о качестве работы преподавателей и условиях для занятий и предложены рекомендации по их улучшению. Основные данные приведены в соответствующих таблицах 1–4. Визуализация проведенных исследований приведена на рисунках 1–4.

В 2007 г. авторы А. О Егорычев и Э. В. Егорычева в своей работе «Изучение отношения студентов к занятиям ФКиС» привели результаты мониторинга статуса предмета «Физическая культура и спорт» среди студентов московских вузов. Полученные данные представлены в таблицах 5–7.

В итоге была получена информация, говорящая о том, что за истекшие годы интерес студентов к занятиям физической культурой и спортом снизился. За необходимость занятий высказались 68,9% опрошенных против 73,2%. Данные показывают, что процесс реализации своего интереса к занятиям физической культурой студенты начинают согласовывать с увеличивающимися учебными нагрузками, отдавая при этом предпочтение свободной форме занятий. Имея 3–4 часа свободного времени, выделение времени на дополнительные занятия физической культурой и спортом 65% опрошенных сочли для себя весьма затруднительным. Многие студенты отмечают недостаток времени как одну из важнейших причин, препятствующих регулярным дополнительным занятиям физической культурой, и ограничиваются обязательным объемом.

Проведённое исследование позволило определить причины достаточно распространенного негативного отношения студенчества к физической культуре, обозначить основные пути формирования физической культуры учащейся молодежи, а также раскрыть противоречия, в основе которых оказывается как непонимание базового содержания физической культуры, так и невнимание к её ценностному компоненту.

Анализ особенностей отношения студентов уфимских вузов к физической культуре и спорту дает возможность делать некоторые выводы о сложившейся ситуации и потенциальных возможностях по выработке рациональной методики преподавания и организации учебного процесса.

Параллельно процессу перехода системы ВПО на европейский стандарт необходимо изучать опыт организации учебного процесса в зарубежных вузах и мотивирующие факторы, которые позволят активизировать процесс привлечения студентов к занятиям физической культурой и спортом.

Всесторонний анализ проблемы выявления основных противоречий в процессе формирования физической культуры студенчества представляется тем более необходимым, что только их разрешение сможет обеспечить основания для качественных изменений в становлении здорового образа жизни и жизненных стратегиях молодого поколения, направленные на постоянное укрепление и умелое использование потенциала психических и физических сил организма¹.

Конкретные направления и организационные формы использования массовых оздоровительных, физкультурных и спортивных мероприятий в условиях высших учебных заведений зависят от пола, возраста, состояния здоровья, уровня физической и спортивной подготовленности занимающихся, а также от имеющейся спортивной базы, традиции вуза и других условий.

Выводы

Анализ особенностей отношения студентов уфимских вузов к физической культуре и спорту дает возможность делать некоторые выводы о сложившейся ситуации и потенциальных возможностях по выработке рациональной методики преподавания.

1 Валева Г. В., Красулина Н. А. Правовые аспекты техники безопасности при проведении занятий со студентами УГНТУ по физическому воспитанию // Евразийский юридический журнал. — 2014. — № 4 (71). - с. 180–183

Одним из основных источников активности личности является мотивация, придающая процессу физического воспитания деятельную направленность и субъективно значимую ценность.

В этой связи мониторинг изменений ценностных ориентаций студентов в части отношения к занятиям физической культурой и спортом становится особенно значимым.

Пристатейный библиографический список

1. Бальсевич В. К. Интеллектуальный вектор физической культуры человека (к проблеме развития физкультурного знания) // Теория и практика физ. культуры. 1991. № 7
2. Беляничева В. В., Грачева Н. В. Формирование мотивации занятий физической культурой у студентов // Физическая культура и спорт: интеграция науки и практики. — Саратов: ООО Издательский центр «Наука», 2009. — Вып. 2.
3. Валева Г. В., Красулина Н. А. Правовые аспекты техники безопасности при проведении занятий со студентами УГНТУ по физическому воспитанию // Евразийский юридический журнал. — 2014. — № 4 (71). - с. 180–183
4. Визитей Н. Н. Физическая культура и спорт как социальное явление: философские очерки. — Кишинев: Штиинца, 1986.
5. Ильинич В. И. Студенческий спорт и жизнь. М.: АО «Аспект Пресс», 1995.
6. Муравьев В. И., Ворожко Ю. В. Философские и теоретико-социологические аспекты знания о физической культуре и спорте: Учеб. пос. — Омск: СибГАФК, 2001.
7. Пономарев Н. И. Физическая культура как элемент культуры общества и человека. СПб.: СПбГАФК, 1996.
8. Физическая культура студента: учебник / Под ред. В. И. Ильинича. М.: Гардарики, 2000.
9. Физическая культура: учебник / Под. ред. Ю. И. Евсеева. Ростов-н/Д: Феникс, 2003.
10. Холодов Ж. К., Кузнецов В. С. Теория и методика физического воспитания и спорта: учебное пособие. М.: Академия, 2001.

Таблица 1. Оценка студентами своего здоровья

Показатель	2010 год	2013 год
Хорошее	58,6%	55,2%
Удовлетворительное	33,2%	35,2%
Плохое	3,1%	4,3%
Затрудняюсь	5,0%	5,2%

Рисунок 1.

Оценка студентами своего здоровья

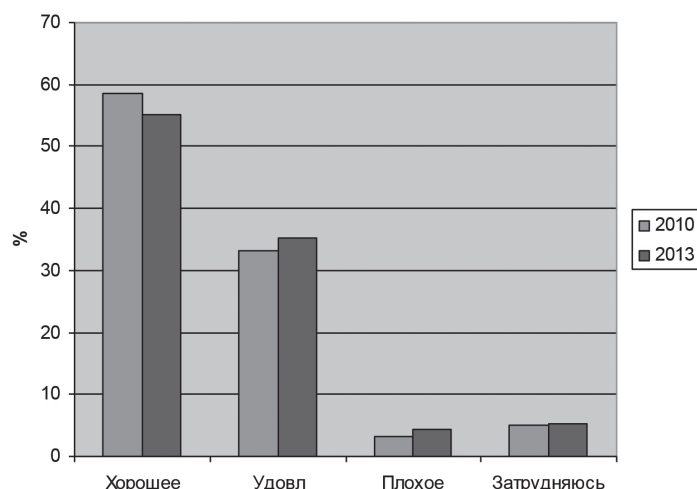


Таблица 2. Резерв свободного времени в неделю

Показатель	2010 год	2013 год
1–2 часа	35,6%	39,8%
3–4 часа	43,1%	41,6%
5–6 часов	19,5%	18,6%

Рисунок 2.

Резерв свободного времени в неделю

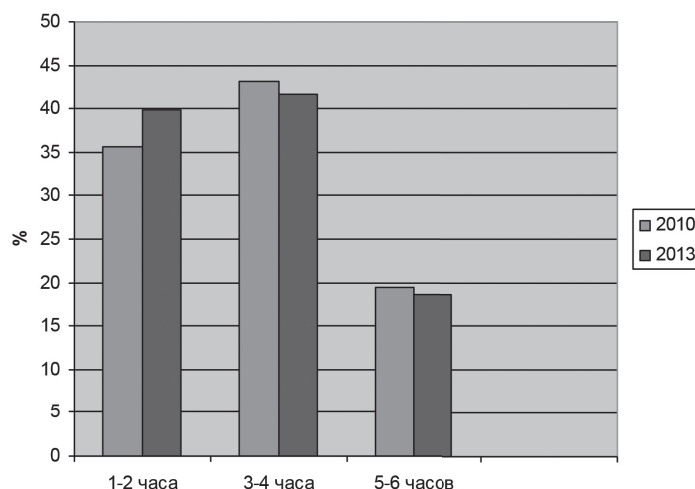


Таблица 3. Дополнительные и секционные занятия физической культурой

Показатель	2010 год	2013 год
нерегулярно	52,8%	55,7%
регулярно	25,9%	23,7%
Не занимаюсь	21,2%	20,6%

Рисунок 3.

Дополнительные и секционные занятия физической культурой

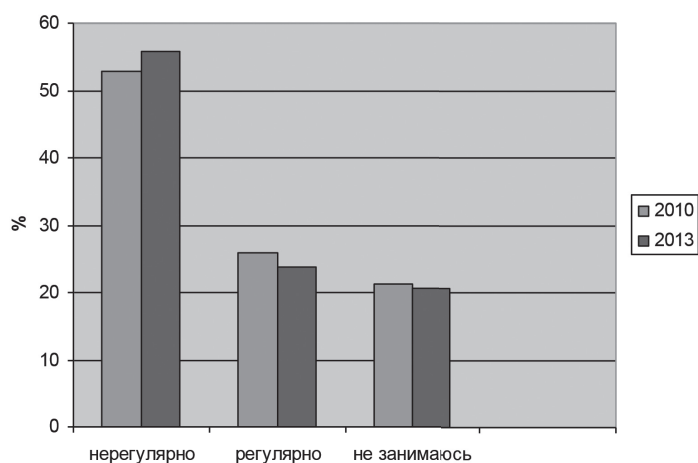


Таблица 4. Предпочтительные формы занятий физической культурой

Показатель	2010 год	2013 год
Обязательные	45,1%	42,6%
Свободное посещение	24,9%	26,3%
Занятия в секциях:		
в учебное время	19,1%	21,8%
во внеучебное время	10,8%	9,3%

Таблица 4.

Предпочтительные формы занятий физической культурой

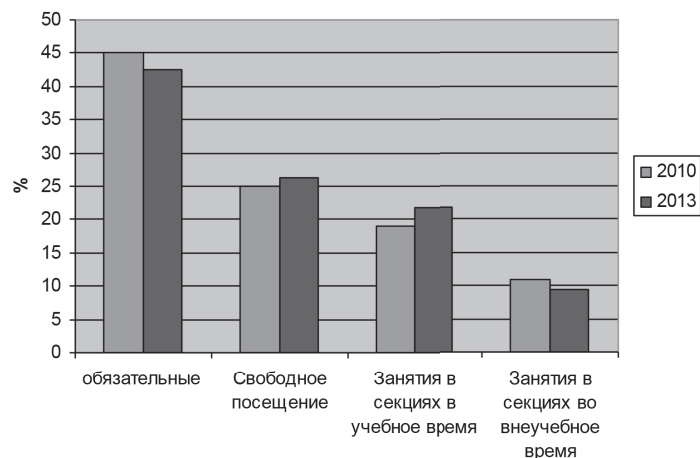


Таблица 5. Отношение студентов разного пола к физкультурно-спортивной деятельности, %

	Пол студентов		Все студенты
	женщины	мужчины	
Занимаются систематически	36,9	12,9	21,8
Занимаются эпизодически	44,5	53,5	50,1
Не занимаются в свободное время	18,6	33,9	28,1

Таблица 7. Причины, препятствующие занятиям физкультурно-спортивной деятельностью студентов различных вузов, %

Причина	Профиль вуза			Все студенты
	гум.	тех.	смеш	
Недостаток времени	41,9	55,8	47,6	48,3
Недостаток физкультурных знаний в организации самостоятельных занятий	11,6	6,5	13,2	10,2
Недостаток инвентаря и спортивной формы	7,0	8,8	7,8	7,8
Отсутствие выбора вида спорта	5,5	6,6	9,3	7,0
Слабая организация массовой физкультурно-оздоровительной работы в вузе	7,3	3,9	3,5	5,0
О причинах не задумывался	26,7	13,0	18,2	19,6
Нет ответа	-	5,2	0,4	2,1

Таблица 6. Отношение студентов к социальной значимости физической культуры (Вопрос: Физическая культура – необходимый элемент общей культуры студента), %

	Пол студентов		Все студенты
	мужчины	женщины	
Да	73,3	72,9	73,2
Нет	12,5	6,6	8,8
Затрудняюсь ответить	10,1	18,5	15,3
Нет ответов	4,1	2,0	1,7

Яппарова Р. Р.
**ЖИЛИЩНЫЕ УСЛОВИЯ СЕЛЬСКОЙ МОЛОДЕЖИ:
ПРАВОВЫЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ**

В статье на основе анализа нормативных положений и результатов прикладных социологических исследований раскрывается проблематика жилищной обеспеченности сельской молодежи (на примере Республики Башкортостан). Обосновывается, что, несмотря на принятые на федеральном и региональном уровнях меры, проблема остается актуальной, и в особенности для сельской молодежи. Высказывается предположение о том, что проблема связана не только с несовершенством законодательства и недостатком финансовых средств, выделяемых для ее решения, но также и пассивностью самой сельской молодежи, ее неосведомленностью о своих правах и возможностях.

Ключевые слова: молодежная политика, жилищное законодательство, жилищная обеспеченность, сельская молодежь

Yapparova R. R.
HOUSING CONDITIONS OF RURAL YOUTH: LEGAL AND SOCIAL ASPECTS

On the basis of analysis of the regulations and the results of applied sociological research revealed problems of housing provision of rural youth (The Republic of Bashkortostan). It is proved that, despite the measures adopted at the federal and regional measures, the problem remains, particularly for rural youth. It is suggested that the problem is not only with the imperfection of the legislation and the lack of financial resources allocated for its decision, but also the passivity of the rural youth, her ignorance of their rights and opportunities.

Key words: youth policy, housing legislation, housing, rural youth

Одним из важнейших показателей уровня жизни семей является имущественная обеспеченность — прежде всего жилищная. Цены на жилье таковы, что, даже имея доходы выше среднего, сегодняшней молодежи трудно самостоятельно решить свой жилищный вопрос.

В настоящее время как на федеральном, так и на региональном уровнях ведется целенаправленная работа по улучшению жилищных условий молодежи и молодых семей, приняты соответствующие программы, выделено финансирование. Однако, видимо, предпринимаемых мер недостаточно, так как на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях в целом по Российской Федерации состоят более 1,5 млн молодых семей. Государственную поддержку в улучшении жилищных условий получают не более 100 тыс. молодых семей, то есть только 7% от числа нуждающихся. По экспертным оценкам не удовлетворены своими жилищными условиями, особенно в сельской местности, порядка 60% молодых граждан. Наиболее остро нуждаются в улучшении жилищных условий более 12% молодежи, что составляет 5,0 млн человек¹.

В Республике Башкортостан, занимающем среди субъектов России пятое-шестое места по объему ввода жилья (в среднем 1837,5 кв. м. в год)², обеспеченность населения жильем остается низкой. Так на одного жителя региона по итогам 2011 г. приходилось 22 кв. м. общей площади³. По последнему показателю республика занимает лишь 57-ое место среди субъектов федерации. По данным Правительства Республики Башкортостан в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий по итогам 2010 г. находятся более 28 тысяч молодых семей. В реальности эта цифра представляется несколько заниженной.

1 Вектор развития молодежной жилищной политики в Российской Федерации. — М., 2011. — С.9.
2 Рассчитано по стат. сборнику «Социально-экономическое положение Республики Башкортостан и отдельных субъектов Российской Федерации»: стат. обозрение / Башкортостанстат. — Уфа, 2012. — С. 8.
3 Социально-экономическое положение Республики Башкортостан и отдельных субъектов Российской Федерации: стат. обозрение / Башкортостанстат. — Уфа, 2012. — С. 9.



Яппарова Р. Р.

Результаты социологического исследования, проведенного автором среди молодежи республики в 2012 г.⁴ показали, что только у 27,4% молодежи от 17 до 30 лет нет жилищной проблемы. О существовании определенных проблем в данной сфере свидетельствуют результаты социологического опроса и в особенности — субъективные показатели — самооценка жилищных условий. По результатам анкетирования сельской молодежи, 28% молодых респондентов испытывают какую-либо неудовлетворенность жилищными условиями, при этом 23,2% вообще ими не удовлетворены. Согласно данным опроса, большинство респондентов (43,1%) оценили свои жилищные условия как хорошие, еще 33,2% как средние («ни плохо, ни хорошо»). Порядка 18,7% оценили их как отличные. Более половины опрошенных проживают в собственных квартирах или домах, около трети респондентов (29,5%) живут с родителями или родственниками. По ответам молодежи неудовлетворенность жилищными условиями вызвана малыми площадями, неустойчивым бытом, вынужденным совместным проживанием с родственниками.

Во многих европейских странах индикатором комфортности проживания человека как личности служит число спален или число комнат, приходящихся на одного жителя. Минимальным уровнем благополучия считается формула «1 человек — 1 жилая комната». По некоторым оценкам в стране в 2003 г. на каждого россиянина приходилось менее чем по 0,9 комнат⁵. С тех пор ситуация улучшилась незначительно.

По результатам бюджетных обследований в РФ более половины молодежи, а точнее 65,2% (среди 26–30 летних — 69%) проживает в жилище, занимающем по площади менее 20 кв. м на одного члена домохозяйства, около 40% в жилье, площадь которого составляет менее 15 кв. м. на одного члена домохо-

4 Здесь и далее представлены результаты социологического исследования, выполненного в конце 2012 — начале 2013 гг. автором статьи в целях анализа качества жизни сельской молодежи региона. Выборка репрезентировала сельскую молодежь региона по полу и возрасту. Всего было опрошено 1030 респондентов.
5 Кузнецова О. В., Кузнецов А. В. Системная диагностика экономики региона. Изд. 2-е. — М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2010. — С. 104.

зайства. По данным Росстата одна четвертая часть молодежи в обследованных домохозяйствах проживает в однокомнатных квартирах.

Сельская молодежь республики, как показал опрос, в основном проживает в жилье, общая площадь которой составляет от 40 кв.м. Так 22,6% респондентов указали, что проживают в жилье, составляющем 40–59 кв.м., 24,2% — от 60–79 кв.м. и около 15% — от 80–99 кв.м. На данных площадях проживают в основном по 3–4 человека: втроем живут 30,4% опрошенных, вчетвером — 32,1%, впятером и более человек — 14,9%, вдвоем — 10,5%. Большинство (42,1%), проживает в квартирах или домах с тремя комнатами — еще 23,3% — в двухкомнатном жилище. Более двух третей (79,8%) молодых сельчан не имеет другого жилья, помимо того, в котором они живут. Дополнительно имеют дом в деревне или селе — 11,2%, квартиру в городе — 4,7 процентов.

Жилищный вопрос в ближайшие десять лет собираются решать более половины опрошенных (51%). В ближайший год собирались переезжать в новый дом или квартиру 7,0% молодых людей, в ближайшие три года — еще 18,1%. Не собираются этого делать вообще 27,2%, затруднились определить свои планы 21,7%. При этом 12,1% собираются построить дом, 9,7% намерены взять кредит или ссуду, 9,2% намерены принять участие в молодежной или любой другой жилищной программе, 6,6% никак не намерены решать жилищную проблему, так как у них не возможностей, 5,6% накопят денег для единовременной покупки жилья, 5,3% надеются на помощь родственников и друзей, 1,8% будут арендовать квартиру или дом у частного лица, организации или муниципалитета. В числе ответов «другое» чаще всего были названы такие варианты, как «буду работать», «найду спонсора», «родим детей» и т.д.

В документе, подготовленном в 2011 г. Министерством спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации «Вектор развития молодежной жилищной политики РФ» отмечается, что ежегодно в возрастной группе от 18 до 35 лет заключается 920 тысяч браков и рождается 1,76 млн детей⁶. По мнению разработчиков документа одной из важнейших причин, которая тормозит процессы создания семьи и рождения детей — недостаточная обеспеченность молодежи благоустроенным жильем, а главное — его крайне низкая доступность. Наличие проблемы отмечается и на региональном уровне. В Республиканской программе государственной поддержки молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, рассчитанной на 2011–2015 годы, также отмечается, что основными причинами откладывания создания семьи и рождения детей молодежью являются отсутствие перспектив получения (приобретения) жилья и низкий уровень доходов⁷.

Отсутствие благоприятных жилищных условий, их стесненность и плохое качество являются отрицательными факторами в семейной жизни. Зачастую молодые семьи откладывают рождение первого ребенка, не говоря уже о втором и последующих⁸. Эти тезисы подтверждают результаты различных опросов. Так, например, по результатам опроса «Браки и разводы в Республике Башкортостан» в рейтинге условий, связанных с материальным положением необходимым для создания се-

мьи, наличие собственной жилищной площади (40,7% ответов респондентов) стоит на третьем месте после условий «начать самостоятельную трудовую жизнь» (56,1%) и «завершить образование, получить профессию» (44,3%). Но, если брачующиеся интуитивно отметили этот вариант ответа, то разводящиеся респонденты указали на необходимость наличия жилья как одного из факторов успешной семейной жизни исходя из собственного негативного опыта. Среди разводящихся, на вопрос об основных причинах развода, 10,5% ответили, что развелись из-за плохих жилищных условий¹⁰.

Для получения полной картины в рамках комплексного исследования качества жизни сельской молодежи автором были опрошены эксперты — специалисты сельских комитетов, ответственных в муниципальных районах за претворение в жизнь молодежной политики¹¹. Ответы экспертов оказались весьма созвучны с ответами молодых респондентов. Так 85,7% экспертов считают, что среди наиболее актуальных вопросов, которые волнуют сельскую молодежь, жилищный вопрос является одним из приоритетных. Они признали, что отсутствие или нехватка жилья для молодых семей является одним из наиболее острых проблем как современной молодежи в целом, так и молодежи их муниципального образования (81%).

Эксперты отмечали, что в их районах реализуются программы по улучшению жилищных условий молодых семей, однако они несовершенны. Основными проблемами реализации данных программ были названы недостаточность финансирования, большие очереди на улучшение жилищных условий (59,3%), недоступность жилищных программ из-за суммы первоначального взноса (33,3%). Среди объективных проблем, связанных с недостаточной доработкой данных программ, были названы также и субъективные причины — незаинтересованность молодежи, которая, по словам экспертов, не обращается, не знает и хочет знать об этих программах (7,4%).

Последний пункт особенно обращает на себя внимание, так как характеризует сельскую молодежь, с точки зрения экспертов, как пассивную социальную группу, которая сама не проявляет должной активности в решении своих проблем.

Действительно, несмотря на декларируемое Правительством республики успешное выполнение социальных жилищных программ, только одна десятая часть респондентов указала, что они сами или их семьи принимали или принимают участие в социальных программах по улучшению жилищных условий.

В этой связи был также задан вопрос о причинах, по которым респонденты не принимают участия в социальных программах по улучшению жилищных условий. Ответы свидетельствовали, с одной стороны, о слабой информированности населения о реализации вышеуказанных программ, с другой — об инфантильности, пассивности молодежи, которая даже не пытается получить консультации по данному вопросу. Среди недостатков жилищных программ респонденты чаще всего указывали следующие: большие очереди; медленная реализация программ; большой первоначальный взнос; ограничение возраста участия в программе до 35 лет; исключение из списка нуждающихся в улучшении жилищных условий по достижении одним из супругов 36-летнего возраста; нереалистичные условия для включения в список нуждающихся; небольшой объем финансовых средств, выделяемых семье для приобретения или строительства жилья; небольшие сроки ипотеки; отсутствие информации, плохая организация реализации данных программ; необходимость постоянного обновления документов для нахождения в очереди на улучшение жилищ-

10 См.: Там же. — С. 63.

11 В ходе экспертного опроса, проведенного методом анкетирования, было опрошено 42 эксперта — представителя сельских комитетов (отделов) молодежной политики Министерства молодежной политики и спорта Республики Башкортостан.

6 Вектор развития молодежной жилищной политики в Российской Федерации. — М., 2011. — С. 5.

7 Постановление Правительства Республики Башкортостан от 28 апреля 2011 г. № 131 «О республиканской программе государственной поддержки молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий на 2011–2015 годы».

8 Каримова Р. М., Яппарова Р. Р. Уровень и качество жизни молодежи Республики Башкортостан / Методология, теория и история социологии. Т. 2. — Ростов-на-Дону: Изд-во Южного федерального университета, 2012. — С. 299–302.

9 Исследование проведено в 2011 и 2012 гг. среди граждан, подававших заявление на заключение брака, и граждан, подававших заявление на развод.

ных условий; наличие бюрократических проволочек в виде требований к регистрации места постоянного жительства или временного проживания гражданина¹².

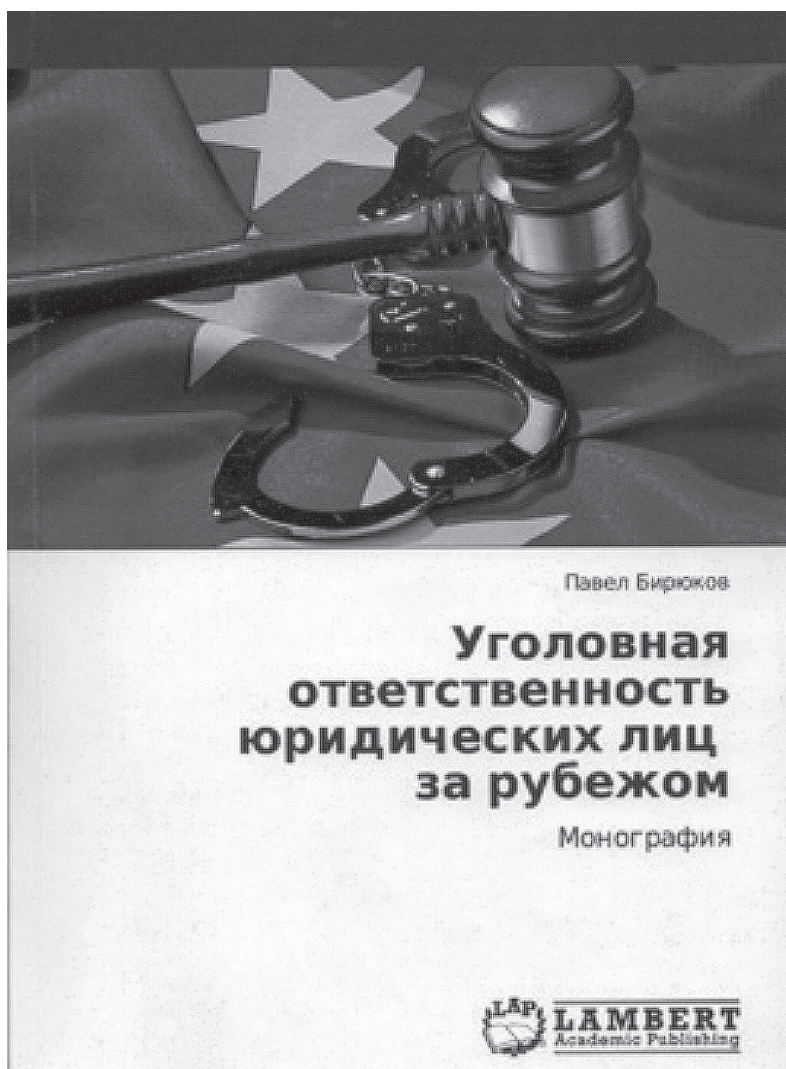
Оценка качества жилищных услуг в процессе эксплуатации жилья в основном зависит от состава семьи и демографических процессов. Следует отметить, что потребность в жилье определяется циклом развития семьи, но не всегда совпадает с ее финансовыми возможностями, что особенно проявляется при формировании молодых семей.

Решение жилищной проблемы, на наш взгляд, должно стать одним из приоритетных направлений государственной и региональной молодежной политики.

Пристатейный библиографический список

1. Постановление Правительства Республики Башкортостан от 28 апреля 2011 г. № 131 «О республиканской программе государственной поддержки молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий на 2011–2015 годы» / Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. № 14 (356) от 18 июля 2011 г. Ст. 1000.
2. Браки и разводы в современном Башкортостане: препринт научно-исследовательской работы / Р. А. Галин, Я. А. Скрябина, Л. М. Хамитова, Р. Р. Яппарова. — Уфа: БАГСУ, 2012. — 96 с.
3. Вектор развития молодежной жилищной политики в Российской Федерации. — М., 2011. — 30 с.
4. Каримова Р. М., Яппарова Р. Р. Уровень и качество жизни молодежи Республики Башкортостан / Методология, теория и история социологии. Т. 2. — Ростов-на-Дону: Изд-во Южного федерального университета, 2012. — С. 299–302.
5. Кузнецова О. В., Кузнецов А. В. Системная диагностика экономики региона. Изд. 2-е. — М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2010. — С. 104.
6. Социально-экономическое положение Республики Башкортостан и отдельных субъектов Российской Федерации: стат. обозрение / Башкортостанстат. — Уфа, 2012.
7. Яппарова Р. Р. Уровень жизни как социальный индикатор развития сельской молодежи // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2013. № 6. — С. 60–65.

12 Яппарова Р. Р. Уровень жизни как социальный индикатор развития сельской молодежи // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2013. № 6. — С. 64.



Белоногов Г. Е.

АНТИНОМИЯ ПРИРОДЫ ЧЕЛОВЕКА В КОСМИЧЕСКОМ И ПРАВОВОМ ИЗМЕРЕНИЯХ

В статье рассматривается противоречие между социальной и биологической формами человеческого бытия, между правовыми декларациями и действительным статусом человека в системе мироздания.

Ключевые слова: формы человеческого бытия, правовое измерение.

Belonogov G. E.

ANTINOMY OF HUMAN NATURE IN COSMIC AND LAW MEASUREMENTS

This article deals with the contradictions between the social and biological forms of human existence and between the laws legal declarations and real man status in universe.

Keywords: forms of human existence, law measurement.



Белоногов Г. Е.

Бытие человека, как и бытие иных сущностей, представляет собой многоуровневую динамичную систему, открытую мирозданию, включенную в неё, функционирующую в ней. С позиций различных философских учений выделяются различные уровни бытия человека, дается разная оценка их генетической очередности, а также представляются разные модели соотношения и взаимодействия человека и общества, прослеживается масса связей и отношений между социальным и биологическим в самой природе человека. Так, Ю. М. Федоров отмечает: «Формы человеческого бытия отличаются друг от друга не только степенью всеобщности, но и, если можно так выразиться, степенью онтологической соразмерности Человеку, вернее определенному уровню его Я». Для того чтобы приблизиться к пониманию природы человека, обратимся к проблеме соотношения социальной и биологических форм человеческого бытия в правовом измерении последнего.

Известная ленинская мысль, что «право есть применение одинакового масштаба к различным людям» дает основание рассматривать право в качестве одного из измерений человеческого бытия, в котором формализуются социальные отношения людей.

И. Кант в работе «Метафизика нравов» дал теоретическое обоснование таких социальных явлений как правосознание и правовое поведение людей. Суть его выкристаллизована в знаменитом требовании категорического императива: «Поступай так, чтобы максима твоей воли во всякое время могла бы иметь также и силу принципа всеобщего законодательства». Право у Канта неразрывно связано с моралью. Если право регулирует внешние поступки людей в обществе, то к сфере морали относятся внутренние мотивы поведения человека.

В одной из популярнейших кантовских цитат отчетливо выражен примат этики над правовыми нормами, подчиненными категорическому императиву: «Две вещи наполняют душу всегда новым и все более сильным удивлением и благоговением, чем чаще и продолжительнее мы размышляем о них, — это звездное небо надо мной и моральный закон во мне»¹. Однако, какова природа связи между первым и вторым?

Кант открыто заявляет, что «... материя, составляющая первичное вещество всех вещей, подчинена известным законам и, будучи предоставлена их свободному воздействию, необходимо должна давать прекрасное сочетание. Она не может уклониться от этого стремления к совершенству. Поскольку, следовательно, она подчиняется некоему мудрому замыслу, она необходимо была поставлена в такие благоприятные условия некоей господствующей над ней первопричиной». Это высказывание дает яркий пример идеалистической картины понимания взаимосвязи естественных законов природы с «мудрым замыслом».

Однако если обратиться к реалиям законов природы и социальной жизни, то трудно не согласиться с рассуждением А. Шо-

пенгауэра относительно суровых условий жизни людей, которые «живут в постоянной борьбе с нуждой, вечно стоят на краю гибели и с трудом и усилиями удерживают на нем равновесие. Таким образом, как для жизни целого, так и для жизни каждого отдельного существа условия даны лишь в обрез и скупо, не более того, сколько нужно для удовлетворения потребностей; оттого жизнь индивида проходит в непрерывной борьбе за самое существование, на каждом шагу ей угрожает гибель». Выражаясь кантовским языком, наблюдатель суровой реальности человеческого бытия в мире, развивающемся согласно естественным законам, легко увидит антиномию между возвышенностью декларируемых принципов правовых и моральных норм и действительным статусом человеческого индивида как в масштабах космоса, так и в повседневной жизни. Безысходна ли инферность человеческого бытия? Для того чтобы ответить на этот вопрос, нельзя не обратиться к диалектико-материалистическому пониманию природы человека, согласно которому человек — есть совокупность общественных отношений. Последние в свою очередь несут конкретно-исторический характер эпохи, в которой они формируются. На протяжении тысячелетий человеческое общество с исторической необходимостью было разделено на классы, находящиеся по отношению друг к другу в состоянии неразрешимого антагонизма с вытекающими отсюда противоречиями между нормами морали и права.

К. Маркс и Ф. Энгельс дали жесткую антитезу либерально-романтическим представлениям о праве: «ваше право есть лишь возведенная в закон воля вашего класса, воля, содержание которой определяется материальными условиями жизни вашего класса».

Достаточно открыть школьный учебник по истории, чтобы увидеть, что во всех формах классового общества, в том числе и такого классового общества, которое имело место в СССР, игнорировались права личности в их либеральном понимании.

Между тем, есть основания полагать, что история классов и классовой борьбы за преодоление разделения общества на классы не стоит на месте, и даже не движется по замкнутому кругу. Ф. Энгельс в работе «Развитие социализма от утопии к науке» видит грядущий выход человечества в полном смысле слова из царства животных и из звериных условий существования через обобществление средств производства и, таким образом, в овладении обществом законами собственного бытия. А раз так, то есть надежда, что подлинная история человечества еще впереди. А значит, современное общество можно оценить как переходную форму движения от животной конкуренции недочеловечества, состоящего из миллиардов эгоизмов людей-недоделков, отчужденных друг от друга и от самих себя, к созданию Человечества в полном смысле этого слова, творца собственной природы и природы внешней.

1 См. здесь и далее: Кант И. Сочинения в 6 томах. — М.: Мысль, 1965.

Батталова А. А.

ПРОБЛЕМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И УПРАВЛЕНИЯ ЭЛЕМЕНТАМИ КЛАСТЕРА

В статье рассматривается проблематика взаимодействия элементов кластера между собой, а также вопросы управления и регулирования кластерной системой. Особое внимание уделяется вопросам правового обеспечения и государственного участия в вопросах формирования и развития кластеров.

Ключевые слова: взаимодействие, кластеры, государство, вопросы управления, правовое обеспечение.

Battalova A. A.

THE PROBLEM OF INTERACTION AND MANAGEMENT OF CLUSTER MEMBERS

The article deals with the problems of interaction between the cluster members themselves, as well as the management and control of the cluster system. Particular attention is paid to the legal provision and public participation in the formation and development of clusters.

Keywords: interaction, clusters, state management, legal support.



Батталова А. А.

В настоящее время, в виду постоянно меняющейся экономической обстановки, часто приводящей к кризису, формирование кластеров довольно актуально¹.

Существует огромное множество классификаций кластерных систем, которые позволяют определить область их применения, размер и т.д., но нигде конкретно не описывается, кто является инициатором создания кластера, каким образом происходит управление элементами вновь образуемой системы².

В настоящее время не определены:

- единые подходы к пониманию кластера, типологии кластеров, единый понятийный аппарат кластерной политики;
- единый набор инструментов кластерной политики;
- закономерности взаимодействия между элементами кластера;
- необходимые механизмы координации деятельности федеральных органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, объединений предпринимателей по реализации кластерной политики.

Само по себе закрепление в законодательстве терминов и определений кластерной политики не должно становиться самоцелью. Правовые дефиниции не образуют регулятивных норм. Первоочередная задача заключается в определении предмета правового регулирования и правового обеспечения мер государственной поддержки кластеров, а также необходимо определить, кто является инициатором создания кластера.

Изучая политику российской Федерации, а также историю развития экономики нашей страны, можно сделать вывод, что в настоящее время, только государство может выступать основным инициатором к созданию кластерной организации³.

Учитывая все вышесказанное, необходимо выделить мотивирующие предпосылки к возникновению кластера со стороны государства:

- желание сотрудничать с предприятиями, которые образуют кластер;
- создание региональной нормативно-правовой базы по кластерам;
- формирование и реализация образовательных программ, направленных на повышение уровня квалификации участников кластера;
- поддержка создания и развития инфраструктуры;

— налоговые и другие льготы для участников кластера в соответствии с действующим законодательством;

— помощь компаниям в определении потенциальных стратегических возможностей внутри кластера и анализ того, как они могут быть использованы наилучшим образом;

— создание привлекательного инвестиционного климата с учетом всех аспектов деятельности инвесторов⁴.

Изучив данные предпосылки, а также исследовав основные стратегические цели и задачи федеральных округов России, автор выделяет основные направления, по которым необходимо развивать экономику в стране:

- создание условий для повышения уровня жизни населения;
- обеспечение условий для опережающего развития транспортной, энергетической инфраструктуры;
- формирование диверсифицированной конкурентоспособной экономики;
- снятие инфраструктурных ограничений развития экономики;
- опережающее воспроизводство сырьевой базы.

Анализируя направления развития экономики, можно лишь раз убедиться, что создание кластера в первую очередь интересно государству.

Всемирно кластерная политика применяется уже очень много лет и помогает повышать конкурентоспособность и эффективность экономики (кластер лесной промышленности в Финляндии, кластер «Силиконовая долина» в США, обувные кластеры в Италии, автомобильный кластер в Германии). Подводя итоги, можно сказать, что создание кластера позволит решить многие проблемы и должно занять достойное место в экономике Российской Федерации⁵.

Пристатейный библиографический список

1. Буренина И. В., Овчинникова А. А. Вопросы формирования регионального кластера // Экономика и управление: научно-практический журнал. — 2011. — № 4.
2. Батталова А. А., Батталов А. М., Вопросы государственного регулирования создания кластера Электронный научный журнал «ГосРег». 2013. № 4. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.gosreg.amchs.ru/pdf/files/6number/articles6/Batalov_Batalova_6.pdf
3. Батталова А. А., Буренина И. В., Халикова Д. О., Хасанова Г. Ф. Механизмы создания стратегического единства в нефтегазовом бизнесе: монография. — Уфа, 2014.
4. Буренина И. В., Овчинникова А. А. Указ. соч.
5. Батталова А. А., Батталов А. М. Указ. соч.

Буренина И. В., Гамилова Д. А., Алексеева С. В.
ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ ПОВЫШЕНИЯ
ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОМЫШЛЕННЫХ КОМПАНИЙ

В статье раскрываются основные направления стимулирования государством повышения энергоэффективности промышленных предприятий, в том числе использования альтернативных источников энергии.

Ключевые слова: энергоэффективность, государственные программы энергоэффективности, развитие энергетики, развитие альтернативной энергетики.

Burenina I. V., Gamilova D. A., Alekseeva S. V.
STATE INCENTIVES FOR ENERGY EFFICIENCY OF INDUSTRIAL COMPANIES

The article describes the main directions of the state to stimulate energy efficiency of industrial enterprises, including the use of alternative energy sources.

Keywords: energy efficiency, government energy efficiency programs, energy development, the development of alternative energy.

Более трех лет назад вступил в силу основополагающий Федеральный закон № 261-ФЗ «Об энергосбережении...». Его практическая реализация регулировалась сначала посредством плана мероприятий, утвержденного распоряжением Правительства от 01.12.2009 г. № 1830-р, а с сентября 2012 г. — пришедшим ему на смену планом мероприятий по совершенствованию государственного регулирования в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности (распоряжение № 1794-р). В значительной степени на факт появления и содержание последнего повлияли экспертные обсуждения и высказанная консолидированная позиция регионов, что уже является позитивным прецедентом.

Была сформирована и принята Государственная программа «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года» (распоряжение Правительства от 27 декабря 2010 г. № 2446-р), проведен мониторинг ее реализации за 2011 г., который выявил ряд упущений и недоработок.

Цель государственной программы «Энергоэффективность и развитие энергетики» — надежное обеспечение страны топливно-энергетическими ресурсами, повышение эффективности их использования и снижение антропогенного воздействия ТЭК на окружающую среду.

Данная цель находится в непосредственной компетенции Минэнерго России и соответствует цели Энергетической стратегии России на период до 2030 года (ЭС-2030) (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р) — созданию инновационного и эффективного энергетического сектора страны, адекватного как потребностям в энергоресурсах растущей экономики, так и внешнеэкономическим интересам России, обеспечивающего необходимый вклад в социально ориентированное инновационное развитие страны.

Достижение цели государственной программы «Энергоэффективность и развитие энергетики» обеспечивается решением следующих задач, соответствующих сфере деятельности и функциям ответственного исполнителя и соисполнителей государственной программы.

Состав и структура подпрограмм, включенных в государственную программу, имеют четкую отраслевую направленность и обусловлены стратегическими инициативами развития топливно-энергетического комплекса Российской Федерации, определенными Энергетической стратегией России на период до 2030 года (ЭС-2030). К числу важнейших стратегических инициатив относятся: формирование нефтегазовых комплексов в восточных регионах страны; освоение углеводородного потенциала континентального шельфа арктических морей

и северных территорий России; развитие и территориальная диверсификация энергетической инфраструктуры; развитие нетопливной энергетики; развитие энергосбережения.

Структура государственной программы включает в себя 7 подпрограмм: энергосбережение и повышение энергетической эффективности; развитие и модернизация электроэнергетики; развитие нефтяной отрасли; развитие газовой отрасли; реструктуризация и развитие угольной промышленности; развитие использования возобновляемых источников энергии (ВИЭ); обеспечение реализации государственной программы.

Подпрограмма 1 «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности» направлена на достижение стратегической инициативы развития топливно-энергетического комплекса — развитие энергосбережения.

Также данная подпрограмма обеспечивает выполнение следующих направлений реализации государственной программы: энергосбережение и повышение энергетической эффективности.

Подпрограмма 2 «Развитие и модернизация электроэнергетики» направлена на достижение следующих стратегических инициатив: развитие и территориальная диверсификация энергетической инфраструктуры, развитие не топливной энергетики.

Кроме того, подпрограмма обеспечивает выполнение следующих направлений реализации государственной программы: совершенствование деятельности естественных монополий в сфере энергетики, структурная модернизация топливно-энергетического комплекса.



Буренина И. В.



Гамилова Д. А.



Алексеева С. В.

Подпрограмма 3 «Развитие нефтяной отрасли» направлена на достижение следующих стратегических инициатив: формирование нефтегазовых комплексов в восточных регионах страны, освоение углеводородного потенциала континентального шельфа арктических морей и северных территорий России.

Также данная подпрограмма обеспечивает выполнение следующих направлений реализации государственной программы: совершенствование деятельности естественных монополий в сфере энергетики, структурная модернизация топливно-энергетического комплекса.

Подпрограмма 4 «Развитие газовой отрасли» направлена на достижение следующих стратегических инициатив: формирование нефтегазовых комплексов в восточных регионах страны, освоение углеводородного потенциала континентального шельфа арктических морей и северных территорий России.

Кроме того, данная подпрограмма обеспечивает выполнение следующих направлений реализации государственной программы: совершенствование деятельности естественных монополий в сфере энергетики, структурная модернизация топливно-энергетического комплекса.

Подпрограмма 5 «Реструктуризация и развитие угольной промышленности» направлена на достижение следующих стратегических инициатив: развитие и территориальная диверсификация энергетической инфраструктуры.

Данная подпрограмма обеспечивает выполнение следующих направлений реализации государственной программы: структурная модернизация топливно-энергетического комплекса.

Подпрограмма 6 «Развитие использования возобновляемых источников энергии» направлена на достижение такой стратегической инициативы, как развитие нетопливной энергетики, а также обеспечивает достижение долгосрочных интересов национальной безопасности РФ в условиях истощения углеводородных ресурсов и опережающего роста потребления энергоресурсов относительно роста их добычи.

Подпрограмма «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности» разработана с учетом результатов реализации государственной программы Российской Федерации «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 г. № 2446-р.

Подпрограмма направлена на обеспечение повышения конкурентоспособности, финансовой устойчивости, энергетической и экологической безопасности российской экономики, а также роста уровня и качества жизни населения за счет реализации потенциала энергосбережения и повышения энергетической эффективности на основе модернизации, технологического развития и перехода к рациональному и экологически ответственному использованию энергетических ресурсов.

Энергоемкость валового внутреннего продукта России в 2,5 раза выше среднемирового уровня и в 2,5–3,5 раза выше, чем в развитых странах. Более 90% мощностей действующих электростанций, 83% жилых зданий, 70% котельных, 70% технологического оборудования электрических сетей и 66% тепловых сетей было построено еще до 1990 г.. Около четверти используемых в настоящее время бытовых холодильников было приобретено более 20 лет назад.

В промышленности эксплуатируется 15% полностью изношенных основных фондов.

Сохранение высокой энергоемкости российской экономики приведет к снижению энергетической безопасности России и сдерживанию экономического роста. Выход России на стандарты благосостояния развитых стран на фоне усиления глобальной конкуренции и исчерпания источников экспортно-сырьевого типа развития требует кардинального повышения эффективности использования всех видов энергетических ресурсов.

Энергосбережение и повышение энергетической эффективности следует рассматривать как один из основных источников будущего экономического роста. Однако до настоящего времени этот источник был задействован лишь в малой степени.

Решение проблемы энергосбережения и повышения энергетической эффективности носит долгосрочный характер, что обусловлено необходимостью как изменения системы отношений на рынках энергоносителей, так и замены и модернизации значительной части производственной, инженерной и социальной инфраструктуры и ее развития на новой технологической базе.

Реализация мероприятий подпрограммы позволит значительно повысить уровень энергетической эффективности, необходимый для достижения темпов роста экономики.

Пристатейный библиографический список

1. ФЗ от 23.11.2009 № 261-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2014). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://base.garant.ru/12171109>.
2. Распоряжение Правительства России № 2446-р от 27 декабря 2010 г. утверждена госпрограмма «Энергосбережение и повышение энергоэффективности на период до 2020 г.».
3. Энергетическая стратегия России на период до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р.
4. Алексеева С. В. Буренина И. В. Гамилова Д. А. Баталова А. А. Мировая практика управления энергоэффективностью // Интернет-журнал «Науковедение». — 2014. — № 3.

Мгдесян М. Т., Гареева З. А.
ФОРМИРОВАНИЕ СРЕДЫ РЕАЛИЗАЦИИ
ЭФФЕКТИВНОЙ ДОГОВОРНОЙ ПОЛИТИКИ

В статье анализируются современные проблемы в договорной работе и предлагается формирование среды, позволяющей эффективно реализовать договорную политику организации.

Ключевые слова: договорная политика, налоговое планирование, участники договора, снижение налоговых рисков.

Mgdesyan M. T., Gareeva Z. A.
FORMATION OF ENVIRONMENT FOR EFFECTIVE
CONTRACT POLICY IMPLEMENTATION

The article analyzes the current problems in contract work and offers an environment that allows efficient implementation of the contract policy of the organization.

Keywords: contract policy, tax planning, contractors, reducing tax risks.

Последовательность формирования договорной политики представляет собой определенную упорядоченность действий, логически закономерную, непротиворечивую и правильно обобщенную.

Все три вышеназванных признака в совокупности можно трактовать как среду, позволяющую эффективно реализовывать договорную политику на практике. Но на сегодняшний день ее недостаточная разработанность не позволяет достичь эффективного результата и придать практическую значимость договорной политике. Разработанные методические подходы и теоретические положения по развитию договорной политики доведены лишь до уровня практических рекомендаций, которые на практике не получили распространения. Поэтому необходимо сформировать такую среду, которая бы позволила эффективно реализовывать договорную политику организации.

Формирование такой среды должно включать в себя несколько этапов:

- организационный этап;
- экономико-правовой этап;
- этап управления налоговыми рисками организации.

Организационный этап включает такие процедуры, как:

– осуществление контрольных действий со стороны руководителя организации по уменьшению числа ошибок, выявленных в ходе заключения сделок;

– разграничение полномочий по реализации мероприятий, направленных на снижение налоговых рисков на этапе планирования сделок, с целью повышения результативности реализации договорной политики;

– ограничение полномочий руководителей дочерних компаний и создание договорной политики в подконтрольной структуре, которая могла бы стать действенным инструментом контроля финансов организации.

На практике разграничение полномочий возможно следующим образом:

– менеджер представляет информацию по фактическим условиям сделки и по результатам, которые планируется получить после ее завершения;

– бухгалтер осуществляет финансовые расчеты по сделке и операции по ее отражению в бухгалтерском учете, используя нормы действующего законодательства по налогам, нормы и правила бухгалтерского и финансового учета. Формулирует процедуры, требующие согласования с контрагентом и юридического обоснования. Также производит расчет сумм, причитающихся к платежам в бюджет, с учетом прямых и косвенных налогов;

– юрист анализирует процедуру сделки с точки зрения правовой защищенности.

Чтобы свести к минимуму риски при взаимодействии с дочерней компанией, следует продумать вопрос ограничения полномочий ее руководителя и, как следствие, определить основания привлечения к ответственности. В тех дочерних организациях, где 100-процентное участие в уставном капитале имеет головная компания, обычно контроль осуществляется за деятельностью единоличного или коллегиального органа управления следующими способами: посредством ограничения юридической самостоятельности органов управления дочерней структурой; прописав ограничения в трудовом договоре с менеджером дочерней структуры; осуществляя оперативный контроль деятельности менеджеров дочерней структуры.

Ограничение юридической самостоятельности исполнительного органа допускается Законом «Об акционерных обществах». В соответствии со ст. 69¹ к компетенции исполнительного органа относятся все вопросы руководства текущей деятельностью дочерней компании. В данном случае можно предусмотреть в уставе процедуру предварительного согласования сделки или принятия решения, например: «Без предварительного согласования с общим собранием акционеров генеральный директор не вправе:

а) заключать сделки, прямо или косвенно связанные с отчуждением, приобретением или обременением имущества общества, если цена такой сделки или совокупности сделок равна или превышает 1 млн руб.;

б) заключать трудовые договоры и издавать приказы о приеме либо увольнении с работы на должности: заместителя генерального директора, главного бухгалтера, финансового директора, коммерческого директора, директора по производству и другие».

Аналогичные ограничения следует зафиксировать и в трудовом договоре с руководителем дочерней компании. Возможно его оформление в штат головной компании с заключением



Мгдесян М. Т.



Гареева З. А.

1 Официальный сайт СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru.

договора по совместительству. Так, в случае злоупотреблений со стороны директора дочерней организации своими полномочиями материнская компания сможет взыскать убытки, причиненные компании, и даже применить дисциплинарные санкции в отношении него.

В должностной инструкции, кроме ограничений, целесообразно прописать функции и структурную подчиненность, а также закрепить положение об обязательном выполнении распоряжений непосредственного руководителя.

В этом случае система будет функционировать автономно: генеральный директор дочерней компании принимает решения, оперативно согласовывая их с головной организацией. Головная компания сохраняет контроль над ресурсами дочерней в том объеме, насколько это необходимо и отражено в ее уставе;

Следует разработать в дочерней структуре такую договорную политику, которая могла бы стать действенным инструментом контроля финансов.

Речь идет о документе, определяющем действия работников при заключении договоров по основной хозяйственной деятельности. Договорная политика утверждается материнской компанией. Этот документ может в себя включать критерии отбора контрагентов; порядок проверки контрагента.

Со стороны головной организации возможна разработка типовой формы договоров и требование выполнения условия, при котором процедура внесения изменений в форму договора будет вноситься с предварительного согласия основного общества.

Экономико-правовой этап состоит, как правило, из следующих процедур, которые проводятся для каждого конкретного договора:

- правовая экспертиза;
- бухгалтерская экспертиза;
- налоговая экспертиза.

Основной целью правовой экспертизы, по мнению О. А. Фоминой, является заключение договора, обеспечивающего оптимально-эффективное использование ресурсов предприятия для достижения наилучшего финансового результата. Бухгалтерская экспертиза предполагает анализ возможных вариантов бухгалтерского оформления договоров для оптимизации обязательств предприятия. Этап налоговой экспертизы предусматривает рассмотрение договора с точки зрения возникновения объектов налогообложения, порядка расчета налоговой базы и сроков уплаты налогов. При этом оценка налоговых последствий заключаемого договора должна носить комплексный характер, т.е. учитывать величину всех налоговых обязательств, вытекающих из договора. В рамках налоговой экспертизы договора текущая налоговая нагрузка предприятия, возникающая вследствие заключения договора, сравнивается с величиной налоговой нагрузки предприятия. В случае превышения нормативного значения показателя налоговой нагрузки, условия договора должны быть пересмотрены. В целом задача налоговой экспертизы сводится к такой совокупности хозяйственных договоров, при которой величина налоговой нагрузки предприятия минимальна при постоянном приемлемом уровне гарантий исполнения договора².

При выборе оптимального варианта хозяйственного договора, необходимо рассчитать налоговую экономию, т.е. насколько налоговые обязательства при выборе одного варианта договора изменятся по сравнению с выбором другого.

Таким образом, в рамках реализации экономико-правовой экспертизы при сделках в рамках договорной политики следует:

- проанализировать основные факторы, влияющие на налогообложение сделки;
- выяснить, имеет ли организация (своя) какие-либо льготы по налогам, пользуется ли она правом на освобождение от уплаты НДС и т.д.;
- выбрать и проверить контрагента;
- выявить, по каким налогам возникает обязанность и в какие сроки необходимо их уплатить;
- выбрать тип договора и рассмотреть существенные условия по заключаемой сделке (указать форму расчета, с/без предоплаты, факт отгрузки/передачи и др.);
- выявить возможность перераспределения во времени налоговой нагрузки с помощью дополнительных операций (замена вида договора, условия расчета, льготы и др.);
- сравнить налоговую нагрузку по сделке с общей налоговой нагрузкой организации.

Конечной целью данной экспертизы является заключение договора, который обеспечивает оптимальное финансовое использование ресурсов предприятия для достижения наилучшего финансового результата. Наиболее важны результаты экспертизы договора на этапе его заключения или изменения условий.

Третий этап формирования среды договорной политики — этап управления налоговыми рисками организации.

Данный этап будет включать в себя следующие процедуры:

- поиск наиболее эффективных методов управления налоговыми рисками на этапе планирования сделок;
- анализ и оценка налоговых рисков, выявленных при заключении сделок;
- разработка плановых мероприятий, направленных на снижение налоговых рисков организации;
- повышение квалификации специалистов, принимающих решения, связанные с осуществлением налогообложения, и ведущих налоговый учет³;
- мониторинг налоговых ошибок (периодическое их выявление и исправление);
- управление выполнением налоговых обязательств;
- систематическая работа с налоговыми органами.

Само по себе управление рисками может быть определено как совокупность методов, приемов и мероприятий, позволяющих в определенной степени прогнозировать наступление рискованных событий и проводить соответствующие «меры профилактики» по исключению или снижению отрицательных последствий наступления таких событий.

Как правило, на практике управление налоговыми рисками заключается в оспаривании решений налоговых органов по результатам проверки, а также в отдельных случаях — в отслеживании разъяснений налоговых органов и Министерства финансов РФ по налоговым вопросам.

Пристатейный библиографический список

1. Официальный сайт СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.consultant.ru.
2. Фомина О. А. Договорная политика как инструмент оптимизации собственных финансовых ресурсов предприятия // ГИАБ. — 2007. — № 12 [Электронный ресурс] // Научная библиотека КиберЛенинка. — Режим доступа: <http://cyberleninka.ru>
3. Хайруллина Н.Г., Кардаш Я.А. Правовые основы мотивации персонала // Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции РФ «Социально-экономическое, социально-политическое и социокультурное развитие регионов». - Тюмень: ТюмГНГУ, 2013. - 117-121.

2 Фомина О. А. Договорная политика как инструмент оптимизации собственных финансовых ресурсов предприятия // ГИАБ. — 2007. — № 12. — С. 85–89 [Электронный ресурс] // Научная библиотека КиберЛенинка. — Режим доступа: <http://cyberleninka.ru>

3 Хайруллина Н.Г., Кардаш Я.А. Правовые основы мотивации персонала // Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции РФ «Социально-экономическое, социально-политическое и социокультурное развитие регионов». - Тюмень: ТюмГНГУ, 2013. - 117-121.

Уважаемые авторы! Редакция журнала готова принять к публикации ваши произведения (статьи, информационные сообщения, обзоры научных конференций, круглых столов, интервью, рецензии и т. п.) при соблюдении следующих требований:

ПРАВИЛА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ РУКОПИСЕЙ АВТОРАМИ

(разработаны в соответствии с Информационным сообщением Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки РФ от 14.10.2008 г. No 45.1–132)

1. К публикации принимаются только материалы, соответствующие профилю научного периодического издания, т. е. только материалы юридической тематики. Они должны быть актуальными, новыми, иметь научную и практическую значимость.
2. Статьи представляются в электронном виде (по электронной почте на адреса eurasialaw@mail.ru, eurasianoffice@yandex.ru) либо в письменной форме в адрес редакции с приложением электронного варианта работы на дискете или компакт-диске.
3. Объем публикации — до 1 а. л. (40 000 знаков с пробелами). В случае представления материала, большего по объему, чем предусмотрено настоящим Порядком, редакция оставляет за собой право сократить его или вернуть автору для сокращения.
4. Шрифт основного текста работы — 10 pt шрифт Palatino Linotype через 1 интервал. Курсив, выделение, подчеркивания в основном тексте не допускаются. Формат документа: MS WORD 1997–2010 (.doc). Файлы, представляемые в редакцию, должны быть поименованы по фамилии автора (например: Иванов В. В.doc). Поля документа: верхнее — 2, нижнее — 2, левое — 2, правое — 1. Переносы проставляются автоматически. Все материалы представляются в одном файле.
5. На первой странице (над названием статьи) в левом верхнем углу указывается фамилия и инициалы автора 10 pt полужирным шрифтом Palatino Linotype через 1 интервал. Название статьи печатается после ФИО автора 10 pt полужирным курсивным шрифтом Palatino Linotype через 1 интервал в левом верхнем углу. Страницы не нумеруются. Основной текст, текст сносок, текст аннотаций и ключевые слова выравниваются по ширине страницы.
6. После фамилии автора и названия статьи через один интервал необходимо поместить текст аннотации статьи на русском языке (не более 0,5 страницы текста, набранного через 1 интервал) и ключевые слова (3–10 слов) — шрифт Palatino Linotype 10 pt, курсив. Затем через один интервал в левом верхнем углу следует указать фамилию и инициалы автора и название работы на английском языке (полужирный шрифт Palatino Linotype 10 pt через 1 интервал), далее — резюме и ключевые слова на английском языке (шрифт Palatino Linotype 10 pt, курсив).
7. Кавычки в тексте и в сносках проставляются в едином формате в следующем виде: « ».
8. Сноски и примечания помещаются постранично, со сквозной нумерацией и оформляются в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5–2008, а в необходимых случаях согласно ГОСТ 7.1–2003 и практике ЕврАзЮжа по оформлению сносок в неучтенных ими случаях. Шрифт сносок — 8 pt Palatino Linotype через 1 интервал. При оформлении сносок следует указывать фамилию и инициалы автора работы, ее название, год издания, номер страницы, иные сведения. Все библиографические элементы иностранных источников следует указывать на языке оригинала, по возможности избегая аббревиатур. При использовании электронных ресурсов сети Интернет следует указывать заголовок титульной страницы ресурса (< в угловых скобках>), полный адрес местонахождения ресурса и (в круглых скобках) дату последнего посещения веб-страницы.
9. После завершения статьи необходимо привести Пристательный библиографический список, то есть список работ, цитировавшихся автором в представленном к публикации материале, шрифтом Palatino Linotype 10 pt.
10. Диаграммы, таблицы, рисунки должны прилагаться к статье в формате JPG (JPEG) или TIFF.
11. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением заведомо общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом употреблении в тексте.
12. В конце следует привести справку об авторе с указанием фамилии, имени, отчества, должности и места работы (учебы), ученой степени и (или) звания, а также контактную информацию, которую автор желает сообщить о себе. Эти сведения публикуются в журнале. В справке отдельно от вышеуказанных сведений также следует указать почтовый индекс, адрес, номер контактного телефона, адрес электронной почты. Эти сведения в журнале не публикуются и необходимы для связи сотрудников редакции с Вами.
13. Представляя текст работы для публикации в журнале, автор гарантирует правильность всех сведений о себе, отсутствие плагиата и других форм неправомерного заимствования в рукописи произведения, надлежащее оформление всех заимствований текста, таблиц, схем, иллюстраций.
14. В случае если статья (материал) одновременно направляется в другое издание либо была опубликована ранее, автор должен сообщить об этом в редакцию при представлении материала.
15. Убедительно рекомендуем авторам тщательно проверять перед отправкой в журнал общую орфографию материалов, правильность написания соответствующих юридических терминов и оформления текста работы и ссылок. Редакция настоятельно просит авторов проверять соответствие представленного материала настоящим Правилам, а также электронные файлы — на отсутствие вирусов.
16. Статьи в обязательном порядке рецензируются членами редакционного совета журнала в соответствии с профилем представленной работы и (или) привлеченными редакцией учеными или специалистами в соответствии с порядком рецензирования рукописей.
17. Редакция по электронной почте сообщает автору результаты рецензирования, по его просьбе отправляет текст рецензии, а в случае отрицательной рецензии на представленную работу возвращает ее текст автору. Отрицательная рецензия является основанием для отказа в публикации текста представленной работы.
18. Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается. Публикация аспирантов осуществляется в порядке очереди.
19. Гонорар за публикации не выплачивается (кроме случаев опубликования статьи, подготовленной по заказу редакции и в соответствии с заключенным договором). Автор получает один бесплатный экземпляр журнала при условии указания им своего адреса и просьбы о высылке экземпляра. В этом случае экземпляр будет направлен почтой.
20. Авторы передают редакции исключительное право на использование произведения следующими способами: воспроизведение статьи (право на воспроизведение); распространение экземпляров статьи любым способом (право на распространение); перевод статьи (право на перевод). Представление материала, поступившего в адрес редакции, является конклюдентным действием, направленным на возникновение соответствующих прав и обязанностей. Согласие автора на опубликование материала на указанных условиях, а также на размещение его в электронной версии журнала предполагается. Редакция оставляет за собой право размещать материалы и статьи журнала в электронных правовых системах и иных электронных базах данных. Автор может известить редакцию о своем несогласии с подобным использованием его материалов при представлении материала или не позднее даты подписания соответствующего номера в печать. Редакция оставляет за собой право вносить в текст незначительные изменения без согласования с автором.
21. В случае нарушения предъявляемых к оформлению требований материал может быть возвращен автору на доработку. Рукописи, направленные авторам на доработку, подлежат возврату в редакцию в рекомендованный срок. О внесенных изменениях автор должен сообщить в прилагаемом к рукописи письме. В случае несоблюдения автором предъявляемых требований редакция имеет право отклонить представленный автором материал с мотивированным объяснением причин такого отказа.

АБРАМИТОВ Сергей Анатольевич — кандидат исторических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Национального исследовательского Иркутского государственного технического университета.

АЛЕКСЕЕВА Светлана Владимировна — аспирант кафедры экономики и управления на предприятии нефтяной и газовой промышленности Уфимского государственного нефтяного технического университета.

АНЯНОВА Екатерина Сергеевна — специалист Группы организации торгов ОАО «Прибалтийский судостроительный завод «Янтарь».

БАБИЧЕВ Арсений Георгиевич — кандидат юридических наук, докторант кафедры уголовного права Казанского (Приволжского) федерального университета.

БАЙНИЯЗОВА Зульфия Сулеймановна — кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права юридического факультета Саратовского государственного университет им. Н. Г. Чернышевского.

БАТТАЛОВА Алена Александровна — кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры экономики и управления на предприятии нефтяной и газовой промышленности Уфимского государственного нефтяного технического университета.

БЕКЯШЕВ Дамир Камильевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации

БЕКЯШЕВ Камилль Абдулович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА).

БЕЛОНОГОВ Георгий Евгеньевич — соискатель кафедры философии и истории науки факультета философии и социологии Башкирского государственного университета.

БЕРЕЖНОВА Зульфия Зифовна — старший преподаватель кафедры физвоспитания Уфимского государственного нефтяного технического университета.

БОНДАРЕНКО Александр Викторович — кандидат философских наук, доцент кафедры философии Уфимского государственного нефтяного технического университета.

БОРГОЯКОВ Александр Сергеевич — магистр кафедры международного права Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации.

БУРЕНИНА Ирина Валерьевна — доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и управления на предприятии нефтяной и газовой промышленности Уфимского государственного нефтяного технического университета.

ВИЛЬДАНОВА Набира Галихановна — кандидат филологических наук, заведующая кафедрой русского языка и литературы Уфимского государственного нефтяного технического университета.

ВЛАСОВ Александр Викторович — кандидат экономических наук, доцент кафедры таможенного права и организации таможенного дела Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ).

ГАМИЛОВА Диляра Агеламовна — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления на предприятии нефтяной и газовой промышленности Уфимского государственного нефтяного технического университета.

ГАРЕЕВА Земфира Анисовна — кандидат экономических наук, доцент кафедры бухгалтерского учета и аудита Уфимского государственного нефтяного технического университета.

ГРЕБ Андрей Владимирович — кандидат технических наук, заведующий кафедрой физического воспитания Уфимского государственного нефтяного технического университета.

ГРИГОРЬЕВА Мария Александровна — старший преподаватель кафедры административного и финансового права Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова.

ДЕМИДОВ Александр Борисович — кандидат философских наук, доцент Витебского государственного университета им. П. М. Машерова (Республика Беларусь).

ЕМЦОВ Григорий Николаевич — кандидат юридических наук доцент кафедры истории государства и права Сибирского федерального университета.

ЕРЗИНКЯН Кристина Вардановна — младший научный сотрудник Всероссийского научно-исследовательского института рыбного хозяйства и океанографии (ФГУП «ВНИРО»).

ИВАНОВА Ксения Алексеевна — аспирант кафедры конституционного и муниципального права Тюменского государственного университета.

ИГНАТЬЕВ Виталий Викторович — заместитель министра иностранных дел Приднестровской Молдавской Республики, соискатель кафедры мировых политических процессов Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации.

ИЛИКЕЕВА Юлия Айдаровна — кандидат исторических наук, доцент кафедры права Башкирского государственного университета.

ИМАЕВА Эмма Шаукатовна — кандидат технических наук, доцент кафедры механики и конструирования машин Уфимского государственного нефтяного технического университета.

ИСМАИЛОВ Чинтир Магомедович — кандидат юридических наук, старший помощник прокурора г. Махачкалы Республики Дагестан.

КАБАНОВ Владимир Львович — кандидат педагогических наук, заместитель директора Департамента государственной политики в сфере защиты прав детей Министерства образования и науки Российской Федерации.

КАСИМОВА Эльза Гумеровна — кандидат педагогических наук, доцент кафедры истории, психологии и педагогики Уфимского государственного университета экономики и сервиса.

КАШАЕВ Наиль Хамитович — старший преподаватель кафедры международного права и международных отношений Института права Башкирского государственного университета.

КЛЁМИН Андрей Владимирович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного и европейского права Института экономики управления и права (г. Казань).

КОНЕВА Александра Евгеньевна — ассистент кафедры международного права Российского университета дружбы народов, аспирант кафедры международного права Российского университета дружбы народов.

КОНСТАНТИНОВ Андрей Геннадьевич — старший преподаватель кафедры физвоспитания Уфимского государственного нефтяного технического университета.

КОРНИЕНКО Оксана Владимировна — кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Уральского юридического института Министерства внутренних дел Российской Федерации.

КОРОВЯКОВСКИЙ Денис Геннадьевич — кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой таможенного права и организации таможенного дела Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ).

КОЧИЕВ Алан Константинович — заместитель Министра иностранных дел Республики Южная Осетия, аспирант Дипломатической академии МИД России.

КРАСУЛИНА Наталья Александровна — кандидат химических наук, доцент кафедры физвоспитания Уфимского государственного нефтяного технического университета.

КУРОЧКИН Анатолий Васильевич — кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного, административного и международного права, Набережночелнинского института Казанского (Приволжского) федерального университета.

КУТАФИН Дмитрий Олегович — кандидат юридических наук, проректор Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина.

КУТЕЙНИКОВ Александр Евгеньевич — кандидат политических наук, доцент факультета социологии Санкт-Петербургского государственного университета.

ЛАЙТЕР Андрей Владимирович — соискатель кафедры общепрофессиональных и специальных дисциплин по юриспруденции филиала Южно-Уральского государственного университета в г. Нижнеуральске, заместитель начальника следственного отдела Управления ФСКН России по Ямало-Ненецкому автономному округу.

ЛУКИН Иван Юсавович — студент 5 курса очной формы обучения кафедры конституционного, муниципального и международного права юридического факультета Северо-Восточного федерального университета им. М. К. Аммосова.

ЛУКИН Михаил Михайлович — аспирант 3 года обучения кафедры конституционного, муниципального и международного права юридического факультета Северо-Восточного федерального университета им. М. К. Аммосова.

ЛУКИЯНОВ Михаил Юрьевич — кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института социально-политических и правовых исследований Республики Башкортостан.

ЛЯДОВ Эдуард Владимирович — кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовно-исполнительного права Академии Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации.

МАМЕДОВ Эльшан Фахраддинович — аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин Национального исследовательского Иркутского государственного технического университета, заместитель председателя Молодежной организации Азербайджанского конгресса Иркутской области.

МГДЕСЯН Маргарита Тельмановна — Специалист по тендерам ООО «Строительная компания „Континент“».

МИРОШНИЧЕНКО Юлия Владимировна — студентка 4 курса Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА).

МУЗАКАЕВ Дикаду Абузедович — соискатель Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

НУРПЕИСОВА Алма Кабикешевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры общепрофессиональных и специальных дисциплин Карагандинского экономического университета Казпотребсоюза (Республика Казахстан).

ПОЛЯНСКИЙ Борис Владимирович — доктор геолого-минералогических наук, профессор Московского государственного геологоразведочного университета.

РЕТЮНСКАЯ Злата Андреевна — член Российской Ассоциации международного права, ведущий юрисконсульт управления правового обеспечения ДО «НК «Роснефть» (ОАО «Оренбургнефть»).

РЯБОВ Сергей Анатольевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры управления в ОВД Уфимского юридического института Министерства внутренних дел Российской Федерации.

САЙФУЛЛИН Эдуард Валиевич — преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин Уфимского юридического института Министерства внутренних дел Российской Федерации.

СИДАКОВ Дзамбулат Хаджисмелович — старший преподаватель кафедры гражданского и земельного права Горского государственного аграрного университета.

СУЛЕЙМАНОВА Римма Рифхатовна — кандидат философских наук, доцент кафедры связей с общественностью Башкирского государственного университета.

ТАЖИН Адиль Октябрьевич — юрист-стажер Карагандинской областной коллегии адвокатов. г. Караганда, Республика Казахстан.

ТЕПЛЯКОВ Дмитрий Олегович — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета.

ТЕПЛЯКОВА Ольга Андреевна — кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета.

ТРОЦЕНКО Оксана Сергеевна — кандидат юридических наук, заведующая кафедрой предпринимательского права Уральского государственного экономического университета

ФАТКУЛЛИН Булат Хабирович — преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин Уфимского юридического института Министерства внутренних дел Российской Федерации.

ФЕТКУЛОВ Аликжан Халелович — кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник научно-исследовательского института экономических и правовых исследований Карагандинского экономического университета Казпотребсоюза (Республика Казахстан).

ХАНОВ Талгат Ахматзиевич — доктор юридических наук, доцент, директор научно-исследовательского института экономических и правовых исследований Карагандинского экономического университета Казпотребсоюза (Республика Казахстан).

ХИЗРИЕВ Ахмед Абдулганиевич — адъюнкт кафедры уголовного процесса Уфимского юридического института Министерства внутренних дел Российской Федерации.

ХУСАИНОВА Мария Викторовна — аспирантка кафедры теории и истории государства и права Института права Башкирского государственного университета.

ШКЕЛЬ Станислав Николаевич — кандидат политических наук, доцент кафедры политологии, социологии и связей с общественностью Уфимского государственного нефтяного технического университета

ЯКОВЛЕВА Евгения Николаевна — старший преподаватель кафедры теории государства и права и основ правоведения Юридического института Сыктывкарского государственного университета, стажер сектора международно-правовых исследований Института государства и права Российской академии наук, член российской Ассоциации международного права.

ЯППАРОВА Розалия Рависовна — кандидат социологических наук, начальник отдела социально-экономических исследований Научно-исследовательского центра проблем управления и государственной службы Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан.

ABOUT THE AUTHORS

ABRAMITOV Sergey Anatoljevch — Dr (candidate) of Historical sciences, associate professor of State and Legal disciplines sub-faculty of the National research Irkutsk state technical University.

ALEKSEEVA Svetlana Vladimirovna — postgraduate student of sub-faculty of Economics and Management of Oil and Gas Industry Enterprise of the Ufa State Petroleum Technical University.

ANYANOVA Ekaterina Sergeevna — specialist of the Tenders organization group JSC «Baltic Shipyard Yantar».

BABICHEV Arseniy Georgievich — Dr (candidate) of Law, doctoral student of the Criminal Law sub-faculty of the Kazan (Privolzhie) Federal University.

BATTALOVA Aljena Alekseevna — Dr (candidate) of Economical sciences, associate professor of sub-faculty of Economics and Management of Oil and Gas Industry Enterprise of the Ufa State Petroleum Technical University.

BAYNIYAZOVA Zulfiya Suleymanovna — Dr (candidate) of Law, associate professor of Theory of State and Law sub-faculty of the N. G. Chernyshevskiy Saratov State University.

BEKYASHEV Damir Kamilevich — Dr (candidate) of Law, associate professor of the International Law sub-faculty of the Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of foreign Affairs of the Russian Federation

BEKYASHEV Kamil Abdulovich — Dr of Law, professor, Head of International Law sub-faculty of the O. E. Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

BELONOGOV Georgiy Evgenjevich — competitor of Philosophy and History of Science sub-faculty of the faculty of Philosophy and Sociology of the Bashkir state University.

BEREZHNOVA Zulfiya Zifovna — senior lecturer of Physical Education sub-faculty of the Ufa State Petroleum Technical University.

BONDARENKO Alexandr Viktorovich — Dr (candidate) of Philosophy, associate professor of Philosophy sub-faculty of the Ufa State Petroleum Technical University

BORGOYAKOV Alexander Sergeevich — magister of International Law sub-faculty of the Moscow state Institute of international relations (University) of the Ministry of foreign Affairs of the Russian Federation.

BURENINA Irina Valerjevna — Dr of Economical sciences, professor of sub-faculty of Economics and Management of Oil and Gas Industry Enterprise of the Ufa State Petroleum Technical University.

DEMIDOV Alexander Borisovich — Dr (candidate) of Philosophy, associate professor of the P. M. Masherov Vitebsk state University (Republic of Belarus).

EMTSOV Grigoriy Nikolaevich — Dr (candidate) of Law, associate professor of History of State and Law sub-faculty of the Siberian Federal University.

FATKULLIN Bulat Habirovich — lecturer of Administrative and Legal disciplines sub-faculty of the Ufa Law Institute of the Ministry Internal Affairs of the Russian Federation.

FETKULOV Alikjan Halelovich — Dr (candidate) of Law, associate professor, senior researcher of research institute of economic and legal researches of the Karaganda Economic University (Republic of Kazakhstan).

GAMILOVA Diljara Agelamovna — Dr (candidate) of Economical sciences, associate professor of sub-faculty of Economics and Management of Oil and Gas Industry Enterprise of the Ufa State Petroleum Technical University.

GAREEVA Zemfira Anisovna — Dr (candidate) of Economical sciences, associate professor of Accounting and Audit sub-faculty of the Ufa State Petroleum Technical University.

GREB Andrey Vladimirovich — Dr (candidate) of Technical sciences, head of Physical Education sub-faculty of the Ufa State Petroleum Technical University.

GRIGOREVA Marija Alexandrovna — senior lecturer of the Administrative and Financial Law sub-faculty of the G. V. Plekhanov Russian University of Economics.

HANOV Talgat Ahmatzievich — Dr of Law, associate professor, director of research institute of economic and legal researches of the Karaganda Economic University (Republic of Kazakhstan).

IGNATIEV Vladimir Victorovich — Deputy Minister of foreign Affairs of the Pridnestrovian Moldavian Republic, competitor of World Political Processes sub-faculty of the Moscow state Institute of international relations (University) of the Ministry of foreign Affairs of the Russian Federation.

ILIKEEVA Yulija Aidarovna — Dr (candidate) of Historical sciences, associate professor of Law sub-faculty of the Bashkir state University.

IMAEVA Emma Shaukatova — Dr (candidate) of Technical Sciences, associate professor of Mechanics and machine design sub-faculty of the Ufa State Oil Technical University.

ISMAILOV Chintir Magomedovich — Dr (candidate) of Law, senior assistant Prosecutor, Makhachkala, Republic of Dagestan.

IVANOVA Ksenija Alexeevna — postgraduate student of Constitutional and Municipal Law sub-faculty of the State and Law Institute of the Tyumen State University.

KABANOV Vladimir Lvovich — Dr (candidate) of pedagogical sciences, Deputy Director of Department of state policy in the sphere of protection of children's rights of the Ministry of education and science of the Russian Federation.

KASHAEV Nail Khamitovich — senior lecturer of International Law and International Relations sub-faculty of the Institute of Law of the Bashkir state University.

KASIMOVA Elza Gumerovna — Dr (candidate) of pedagogical sciences, associate professor of History, Psychology and Pedagogy sub-faculty of the Ufa State University of Economics and Service.

KHIZRIEV Ahmed Abdulganievich — adjunct of Criminal Process sub-faculty of the Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation.

KHUSAINOVA Marija Viktorovna — post-graduate student of Theory and History of State and Law sub-faculty of the Institute of Law of the Bashkir state University.

KLEMIN Andrey Vladimirovich — Dr of Law, professor, Head of international and European Law sub-faculty of the Institute of economics management and law (Kazan)

KOCHIEV Alan Konstantinovich — Deputy Minister of Foreign Affairs of the Republic of South Ossetia, a postgraduate student of the Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation.

KONEVA Alexandra Evgenjevna — assistant of the International Law sub-faculty of the Peoples' Friendship University of Russia, postgraduate student of the International Law sub-faculty of the Peoples' Friendship University of Russia.

KONSTANTINOV Andrey Genadjevich — senior lecturer of Physical Education sub-faculty of the Ufa State Petroleum Technical University.

KORNIENKO Oksana Vladimirovna — Dr (candidate) of Law, associate professor of Administrative Law and Administrative Activities sub-faculty of the Urals Law Institute of the Ministry Internal Affairs of the Russian Federation.

KOROVYAKOVSKIY Denis Grigorjevich — Dr (candidate) of Law, associate professor, Head of Customs Law and Customs organization sub-faculty of the Law Institute of the Moscow state university of railway communications (MIIT).

KRASULINA Natalya Aleksandrovna — Dr (candidate) of Chemical sciences, associate professor of Physical Education sub-faculty of the Ufa State Petroleum Technical University.

KUROCHKIN Anatoliy Vasiljevich — Dr (candidate) of Law, associate professor, Head of the Constitutional, Administrative and International Law sub-faculty of the Institute of Kazan (Privoljje) Federal University in Naberezhnye Chelny.

KUTAFIN Dmitriy Olegovich — Dr (candidate) of Law, Vice-rector of the faculty of the O. E. Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

KUTEYNIKOV Alexander Evgenjevich — Dr (candidate) of Political sciences, associate professor of the Faculty of Sociology of the Saint-Petersburg State University.

LAYTER Andrey Vladimirovich — pretender of General Professional and Special Disciplines in Law sub-faculty of the branch of the South Ural state University, Nizhneartovsk, Deputy head of Investigation Department of Drug Control Service of Russia in the Yamalo-Nenets Autonomous County.

LOOKIN Ivan Yusavovich — 5th year student of Constitutional, Municipal and International Law sub-faculty of the Law Faculty of the M. K. Ammosov North-Eastern Federal University.

LOOKIN Mikhail Mikhailovich — postgraduate student of Constitutional, Municipal and International Law sub-faculty of the Law Faculty of the M. K. Ammosov North-Eastern Federal University.

LUKIYANOV Mihail Yurjevich — Dr (candidate) of Political sciences, senior researcher of the Institute of socio-political and legal research of the Republic of Bashkortostan

LYADOV Eduard Vladimirovich — Dr (candidate) of Law, associate professor, professor of Penal Law sub-faculty of the Academy of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation.

MAMEDOV Elshan Fahraddinovich — postgraduate student of State and Legal disciplines sub-faculty of the National research Irkutsk state technical University, Deputy Chairman of the Youth organization of the Azerbaijani Congress of the Irkutsk region

MGDESYAN Margarita Telmanovna — tenders specialist of LLC «Construction company „Continent“».

MIROSHNICHENKO Yulija Viktorovna — 4th year student of the O. E. Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

MUZAKAEV Dikalu Abuzedovich — postgraduate student of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of Russian Federation.

NURPEISOVA Alma Kabikeshевна — Dr (candidate) of Law, associate professor of General-legal and special disciplines sub-faculty of the Karaganda Economic University (Republic of Kazakhstan).

POLYANSKIY Boris Vladimirovich — Dr of Geological-Mineralogical sciences, professor of Moscow state geological prospecting University

RETYUNSKAYA Zlata Andreevna — member of the Russian Association of International Law, senior counsel division of legal Affairs TO «OC «Rosneft» (JSC «Orenburgneft»).

RYABOV Sergey Anatoljevich — Dr (candidate) of Law, associate professor of Management in IAA sub-faculty of the Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation.

SAIFULLIN Eduard Valievich — lecturer of Administrative and Legal disciplines sub-faculty of the Ufa Law Institute of the Ministry Internal Affairs of the Russian Federation.

SHKEL Stanislav Nikolaevich — Dr (Candidate) of Political sciences, associate professor of chair of political science, sociology and public relations of the Ufa State Petroleum Technical University.

SIDAKOV Dzambulat Khadzhismelovich — senior lecturer of Civil and Land Law sub-faculty of the Gorsky State Agrarian University.

SULEIMANOVA Rimma Rifhatovna — Dr (candidate) of Philosophy, associate professor of Public Relations sub-faculty of the Bashkir state University.

TAZHIN Adil Oktiabrevich — lawyer is a probationer of the Karaganda regional college of advocates. Karaganda, Republic of Kazakhstan.

TEPLIAKOV Dmitry Olegovich — Dr (candidate) of Law, associate professor of Constitutional and Municipal Law sub-faculty of the State and Law Institute, of the Tyumen State University.

TEPLIAKOVA Olga Andreevna — Dr (candidate) of Law, associate professor, Deputy Head of Constitutional and Municipal Law sub-faculty of the State and Law Institute of the Tyumen State University.

TROTSENKO Oksana Sergeevna — Dr (candidate) of Law, Head of Business Law sub-faculty of the Ural State Economic University.

VILDANOVA Nabira Galihanovna — Dr (candidate) of Philological sciences, head of Russian language sub-faculty of the Ufa State Oil Technical University.

VLASOV Alexander Viktorovich — Dr (candidate) of Law, associate professor of Customs Law and Customs organization sub-faculty of the Law Institute of the Moscow state university of railway communications (MIIT).

YAKOVLEVA Evgenija Nikolaevna — senior lecturer of Theory and History of State and Law and Fundamentals of Law sub-faculty of the Law Institute of the Syktyvkar state University, trainee of Sector of international legal studies of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, member of Russian Association of International Law.

YAPPAROVA Rozaliya Ravisovna — Dr (candidate) of Sociological sciences, Head of socio-economic investigations Department Scientific Research Centre Bashkir Academy of Public Administration and Management under the President of the Republic of Bashkortostan.

YERZIKYAN Kristina Vardanovna — junior researcher of the Russian Research Institute of Fisheries and Oceanography (FSUE «VNIRO»).

ZUBKOVA Olga Evgenjevna — Dr (candidate) of Technical Sciences, associate professor of Mechanics and machine design sub-faculty of the Ufa State Oil Technical University.