

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«МОСКОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ ИМЕНИ О.Е. КУТАФИНА»  
ОРЕНБУРГСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)**

**ТРУДЫ  
ОРЕНБУРГСКОГО ИНСТИТУТА  
(филиала) МГЮА**

---

*(выпуск четырнадцатый)*

*Оренбург – 2011*

**УДК 34**

**ББК 67**

**Т – 78**

Учредитель: Оренбургская областная организация «Попечительский совет Оренбургского института (филиала) Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московская государственная юридическая академии им. О.Е. Кутафина»

Рекомендовано к печати Редакционным Советом института

Рецензенты: ректор МГЮА имени О.Е. Кутафина, профессор, заслуженный юрист РФ В.В. Блажеев  
первый проректор МГЮА – проректор по научной работе, профессор И.М. Мацкевич

**Редакционный совет:**

ПОЛШКОВ М.И. директор института, заведующий кафедрой уголовно-процессуального права и криминалистики, к.ю.н., профессор, председатель совета (главный редактор)  
ШНИТЕНКОВ А.В. заместитель директора по научной работе, профессор кафедры уголовного права и криминологии, д.ю.н., (ответственный редактор).  
АРХИПКИН С.В. доцент кафедры экологического и природоресурсного права, к.ю.н.  
БОРИСОВ Я.Е. заведующий кафедрой конституционного и международного права, к.ю.н.,  
ЕФИМЦЕВА Т.В. заведующая кафедрой трудового и предпринимательского права, к.ю.н., доцент  
ЗАЙЦЕВА О.Б. профессор кафедры трудового права и права социального обеспечения, д.ю.н.  
КОВАЛЕВ М.В. заведующий кафедрой гражданского права и процесса, к.ю.н., доцент  
КОЛОТОВ А.Ф. заведующий кафедрой теории государства и права, к.ю.н., доцент  
КОНОВАЛОВ В.А. заведующий кафедрой административного и финансового права, к.ю.н., доцент  
ПЛОТНИКОВ А.И. заведующий кафедрой уголовного права и криминологии, к.ю.н., доцент  
ПОПОВ Е.Б. заведующий кафедрой иностранных языков, доктор педагогических наук, профессор  
СОЛОДКАЯ М.С. заведующая кафедрой общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественно-научных дисциплин и управления, доктор философских наук, профессор  
ЧЕРНЯЕВ В.С. заведующий кафедрой истории государства и права, к.и.н., профессор  
ЧЕРНЯЕВ С.В. заведующий курсом правовой информатики, к.т.н., доцент

**Т 78 Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА (выпуск четырнадцатый).**  
– Оренбург, 2011. – 308 с.

**ISSN 2073-8838**

*Журнал «Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА» рекомендуется Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.*

*Журнал состоит из научных материалов, предложенных преподавателями, аспирантами, соискателями.*

*В статьях рассматриваются проблемы, связанные с функционированием государственно-правовой организации общества, как России, так и зарубежных стран.*

**ББК 67**

**ISSN 2073-8838**

© Оренбургский институт (филиал) Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московская государственная юридическая академия» имени О.Е. Кутафина.

## Раздел первый

### ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВА, ПРАВА, ОБЩЕСТВА И ПОЛИТИКИ

**ЖОЛОбОВА Г.А.**

*Особенности законодательного регулирования производства и торговли порохом и другими взрывчатыми веществами в пореформенной России 1876-1913 гг.*

**ЖУКОВА С.М.**

*К вопросу об организации предоставления государственных услуг в Российской Федерации*

**КОВАЛЕВА О.А.**

*Реформа юридического образования*

**КОНОВАЛОВ В.А.**

*О некоторых проблемах формирования верхней палаты Федерального Собрания Российской Федерации*

**ПАЛКИН А.Г.**

*Фактор степи в процессе формирования древнерусского государства в трудах евразийцев*

**СКУРАТОВ И.В.**

*Влияние глобализации на Российскую государственность*

**СОЛОДКАЯ М.С.**

*Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления: концептуальные подходы и практическая реализация*

## Раздел второй

### ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

**ГАБИТДИНОВ Р.Ф.**

*Некоторые проблемные аспекты реализации права граждан на жилище*

**ЕФИМЦЕВА Т.В., ТОЛКАЧЕВА М.М.**

*Инновационный центр «Сколково» как элемент инфраструктуры инновационной деятельности*

**ЛОМАКИНА Е.В.**

*Законопроект «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации»*

*Федерации» как следствие провозглашенной реформы системы нотариата*

**СИВАРАКША И.В.**

*Узуфрукт в системе римского и французского гражданского права  
(исторический опыт)*

**ТОЛОЧКОВА Н.Г.**

*Правовая природа информации в гражданском обороте*

### **Раздел третий**

#### **УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ**

**АДИЛЬШАЕВ Э.А., ШАМАРДИН А.А.**

*Дифференция процессуальной формы и место судебного санкционирования  
в системе уголовно-процессуальных производств*

**БУЯНОВ И.В.**

*Реализация принципа законности в деятельности служащих органов  
внутренних дел*

**ДЕМЧЕНКО Е.В.**

*Понятие и исторические корни дознания*

**ПЛОТНИКОВ А.И.**

*Уровни познания объективных и субъективных признаков преступления*

**ТАРНАВСКИЙ О.А.**

*К вопросу о цели и задачах уголовного судопроизводства*

**ХУЗИАХМЕТОВ Д.М.**

*Виды судейского усмотрения в уголовном процессе*

### **Раздел четвертый**

#### **ВОПРОСЫ РЕФОРМЫ БЮДЖЕТНОГО И НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**КОЛОДИНА М.В.**

*Презумпция толкования норм налогового законодательства в пользу  
Налогоплательщика*

**ОБУХОВА Т.И.**

**Раздел пятый**

**ВОПРОСЫ ТРУДОВОГО, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА  
И ПРАВА СОЦОБЕСПЕЧЕНИЯ**

**ЗАЙЦЕВА О.Б.**

*Производственный травматизм и пути его преодоления в РФ*

**МАКШАНЦЕВА Ю.С.**

*Международное правовое регулирование иностранных инвестиций*

**РУЗАЕВА Е.М.**

*Международный опыт защиты трудовых прав работников в возрасте до восемнадцати лет и предоставляемые им гарантии*

**ФОМИН С.А.**

*Понятие и классификация инвестиционных споров международного характера*

**ХАЛДЕЕВА Н.В.**

*О некоторых проблемах правового регулирования труда в районах Севера*

**ЧЕРЕПАНЦЕВА Ю.С.**

*Современное состояние законодательства о социальном обеспечении: основные проблемы*

**Раздел шестой**

**ВОПРОСЫ ПЕДАГОГИКИ И ИНОСТРАННОГО ЯЗЫКА В  
НЕЯЗЫКОВОМ ВУЗЕ**

**ЖУКОВА Е.Э.**

*Формирование междисциплинарной компетенции студентов-юристов*

**НАСРЕТДИНОВА Р.Р.**

*Специфика перевода юридического текста*

**ФЕОКТИСТОВА Е.М.**

*Методы развития опыта Творческой деятельности студентов*

**ХАЛЮШЕВА Г.Р.**

*Ошибки перевода в правовой сфере и способы их преодоления*

## Раздел первый

# ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВА, ПРАВА, ОБЩЕСТВА И ПОЛИТИКИ

**ЖОЛОВА Г.А.,**

*к.ю.н., доцент кафедры истории государства и права  
Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина,  
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8(3532) 72-22-77  
post@oimsla.edu.ru*

## ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОИЗВОДСТВА И ТОРГОВЛИ ПОРОХОМ И ДРУГИМИ ВЗРЫВЧАТЫМИ ВЕЩЕСТВАМИ В ПОРЕФОРМЕННОЙ РОССИИ 1876-1913 ГГ.

***Ключевые слова:** порох, взрывчатые вещества, динамит, производство, торговля, законодательство, Свод Законов Российской Империи, завод, склад, пожарная безопасность, надзор, пореформенная Россия.*

*В статье подняты актуальные проблемы истории российского законодательства, регулирующего отношения в сфере частного производства пороха и других взрывчатых веществ на этапе развития в стране буржуазных отношений. Показано формирование механизма правового регулирования, обеспечивающего, во-первых, безопасность самого производства и торговли столь необходимой для военных и промышленных нужд, но взрывоопасной продукцией, во-вторых, установление должного надзора в целях охраны порядка и общественного спокойствия в условиях развивающегося террористического движения. При этом выявлены особенности юридической техники изучаемого законодательства.*

***Key words:** gunpowder, explosive substances, dynamite, production, trade, legislature, Code of Russian Empire Laws, factory, store, fire safety, supervision, reforming Russia.*

*The article is dedicated to historical problems of Russian legislature, dealing with the relationships in the sphere of private production of gunpowder and other explosive substances. The author examines the mechanism of legal regulation which*

*provides: 1) production safety and trade of explosive substances; 2) due supervision in order to ensure social security during terrorist movement.*

В большинстве европейских стран ко второй половине XIX века была объявлена свобода торговой деятельности. В России принцип свободы торговли был сформулирован в Торговом Уставе: «*Право вступать в договоры и обязательства, торговле свойственные, принадлежит лицам обоего пола, Русским подданным всех состояний и иностранцам, а также товариществам и компаниям, на основании правил, изложенных в сем Уставе и в законах гражданских*».<sup>1</sup> Однако из этого принципа российским законодательством устанавливался ряд ограничений и особых правил, которые можно объединить в 4 группы:<sup>2</sup>

1. вводилась монополия на производство (торговлю) отдельными товарами;
2. устанавливался запрет на производство и торговлю отдельными видами продукции;
3. некоторые виды торговли и промыслов допускались лишь с особого разрешения и получали особую правовую регламентацию;
4. над деятельностью торгово-промышленных заведений устанавливался надзор.

Торговля порохом и другими взрывчатыми веществами представляла собой ту, пожалуй, единственную сферу, в которой российским законодательством проводились все эти виды ограничений.

До 1826 года в Российской Империи производством пороха занимались казенные и частные предприятия, но в означенном году было принято решение запретить выделку пороха частным лицам, и таким образом была введена монополия государства не только на торговлю, но и на производство пороха. С этого момента все нужды в порохе удовлетворялись тремя крупными казенными заводами, созданными еще при Екатерине II. Однако, как показала Крымская война 1853 - 1856 гг., мощностей казенных предприятий оказалось далеко недостаточно для необходимого обеспечения порохом русской армии. В условиях Крымской войны заводы предприняли экстренные меры по увеличению производительности пороха, но с проблемой его нехватки справиться не удалось, к тому же увеличение выделки пороха привело к ухудшению его качества. Подневольный труд приписных солдат и крепостных крестьян на казенных предприятиях не способствовал усовершенствованию производственных технологий и не стимулировал развитие науки.

Великие буржуазные реформы 60 - 70-х годов XIX века значительно улучшили экономические, политические и правовые условия для развития производительных сил и формирования в России капиталистических отношений. Развитие горной и соляной промышленности, интенсивное строительство железных дорог и промысловая охота резко увеличили спрос на порох. Одновременно наметился общий прогресс отечественной науки, вызвавший

небывалые доселе открытия, как в области пороходелия, так и в производстве взрывчатых веществ.<sup>3</sup> Отныне пороховая промышленность могла развиваться на строго научной основе, но радикальные изменения технологического оснащения старых казенных заводов требовали больших капиталовложений, которых в государстве не хватало.

Выход из сложившейся ситуации был найден в возрождении в России частного порохового производства. Именно оно, не привлекая государственных средств, во-первых, должно было наполнить рынок качественным порохом; во-вторых, избавить от необходимости держать лишние запасы пороха на случай войны, что и финансово, и организационно было крайне затруднительно; в-третьих, создать конкуренцию среди производителей, что в свою очередь повлекло бы снижение цен на выпускаемый продукт. В сложившихся условиях правительство вынуждено было взять курс на комплексное изменение порохового законодательства пятидесятилетней давности: разрешая учреждение частных пороховых заводов, нужно было разработать также новые правила торговли порохом и другими взрывчатыми веществами. В этой связи, во-первых, важно было предоставить право продажи пороха самим частным производителям, которые и до 1826 года могли сбывать выделанный порох только через казну (государственная монополия на торговлю позволяла повсеместно удерживать высокие цены на порох, что ложилось тяжелым бременем, как на охотников, так и на горнопромышленников). Во-вторых, необходимо было законодательно разрешить продавать порох частным лицам, чтобы не стеснять излишними формальностями покупателя, при этом обеспечив надлежащий надзор за его законным использованием в целях охраны общественного порядка.

Деятельность Русского Технического общества, многое сделавшего для разработки крупнейших усовершенствований в выделке пороха; желание многих частных предпринимателей наладить пороховое производство, чего они добивались с завидной настойчивостью; общий промышленный подъём в России; а также обвинения в адрес государственных заводов, не обеспечивших интересов армии в порохе во время Крымской войны - всё это существенным образом повлияло на правительство, которое внесло долгожданные коррективы в законодательство. 22 мая 1876 года Император Александр II при активной поддержке Военного Министра Д. А. Милютина утверждает мнение Государственного Совета «По проекту правил о частных пороховых заводах», согласно которому отныне *«Приготовление всяких сортов пороха из угля, серы и селитры разрешается частным лицам... Выделка пороха может быть произведена только на заводах, устроенных с соблюдением для сего правил»*<sup>4</sup>

Таким образом, после полувекового перерыва пороховая отрасль в России открыла двери частному капиталу.

Высочайше утвержденные 22 мая 1876 г. «Правила о частных пороховых заводах» содержали, главным образом, требования по соблюдению пожарной безопасности на пороховом производстве. Закон также вносил изменения в Свод Законов Российской Империи: ст. 1350 Уложения о наказаниях в части исключения содержащегося в ней запрета устройства частных пороховых заводов,



и дополнял ст. 319 Устава Питейного (изд. 1869 г.) постановляя, что «на расстоянии полуторых верст от зданий частных пороховых заводов воспрещается производить торговлю вином и изделиями вина и спирта».<sup>5</sup>

Чуть ранее, 6 /18 мая 1874 г. в целях облегчения торговли охотничьим порохом Высочайшее утверждение получили новые «Правила торговли охотничьим порохом, хранения и перевозки пороха».<sup>6</sup> Старые правила 1830 г., регулировавшие продажу казенными складами пороха частным лицам, были сопряжены с большими трудностями, следствием чего стало появление в России «чёрного рынка», выросли тайные продажи, цены на порох поднялись... Исключить подобные негативные явления и призван был новый закон, который предоставил право торговать этим видом пороха частным лицам с обязательством их соблюдать соответствующие правила.

При этом в нем прямо указывалось: «Торговли артиллерийским порохом не разрешать, предоставить потребителям обращаться за сим порохом в казенные пороховые склады...».<sup>7</sup> Но вскоре, после допуска в 1876 году частных заводов к производству разных видов пороха, когда планировалось разрешить им и торговать своей продукцией, подобные положения закона вошли в противоречие с этими намерениями правительства. Поэтому Военному Министру актом от 22 мая 1876 г. поручалось подготовить предложения об изменениях и дополнениях действующего законодательства о торговле порохом и внести их в Государственный Совет<sup>8</sup> для обсуждения и последующего Высочайшего рассмотрения. Это вызвало к жизни ряд законов:<sup>9</sup> Высочайше утвержденное 20 января 1881 г. мнение Государственного Совета «Об изменении и дополнении действующих правил о торговле порохом»,<sup>10</sup> Высочайше утвержденное 11 мая 1882 г. мнение Государственного Совета «Временные Правила о частных складах взрывчатых веществ для надобностей горнозаводской и соляной промышленности»,<sup>11</sup> Высочайше утвержденное 15 ноября 1883 г. мнение Государственного Совета «О частных заведениях для приготовления капсюлей к охотничьему оружию».<sup>12</sup>

Громким открытием конца XIX в. стало изобретение динамита. Сразу после русско-турецкой войны 1877 - 1878 гг., во время которой по известным причинам случались перебои с поставками динамита из Европы через черноморские проливы, настоятельно встал вопрос об учреждении в России своего динамитного производства. Хотя Правительство никогда не препятствовало закупке динамита за границей, однако сложные формальности, с которыми был сопряжен ввоз динамита в Россию, создавали трудности для более широкого его применения. В связи с этим угле- и горнопромышленники вынуждены были заготавливать сразу всю годовую потребность динамита, что, во-первых, было под силу лишь более богатым, во-вторых, создавало повышенную опасность в связи со скоплением в одном месте большой массы взрывчатых веществ. Кроме того, даже выписка годовой нормы динамита из-за границы не обеспечивала им его своевременного получения, т. к. пароходы часто задерживались Портой. Устранение всех препятствий требовало порой нескольких месяцев, и все расходы отражались на стоимости груза. Но даже эти

расходы были ничтожны в сравнении с убытками, которые влекла за собой остановка работы в шахтах.

Потому многие известные отечественные предприниматели и горнопромышленники стали ходатайствовать перед Правительством о разрешении открытия в России заводов по производству взрывчатых веществ.<sup>13</sup> Тем не менее, даже осознавая непростую внешнеполитическую обстановку, осложнившуюся деятельностью агрессивного Тройственного союза, образованного в 1882 г.,<sup>14</sup> и понимая, что разрешение открытия у нас динамитного завода принесёт несомненную пользу российскому горному промыслу, Правительство не торопилось с принятием решения.

Следует учесть и то, что одновременно в стране поднимало голову и усиливалось террористическое движение: создавая в подпольных условиях бомбы, народовольцы начали последовательно стремиться к осуществлению смертного приговора, вынесенного Исполнительным Комитетом «Народной воли» в 1879 г. Александру II, совершая на него покушения, одно за другим.<sup>15</sup> Это не могло не вызвать ответных действий правительства, и вслед за убийством народовольцами Александра II последовала политическая реакция. Необходимо было усилить надзор за производством и торговлей порохом и другими взрывчатыми веществами, что нашло отражение в ряде соответствующих нормативных актов.<sup>16</sup> Закон же об условиях изготовления взрывчатых веществ, разрешивший их производство частным лицам, последовал только в 1901 г.<sup>17</sup>

Согласно принятому в исследуемый период законодательству, создание частных пороховых заводов, как в дальнейшем и заводов для изготовления взрывчатых веществ, не допускалось в губерниях Бессарабской, Виленской, Витебской, Волынской, Гродненской, Киевской, Ковенской, Минской, Могилевской, Подольской, Таврической и Привисленских, а также в Московском С.-Петербургском уездах, в Кавказском крае и Туркестанском генерал-губернаторстве.<sup>18</sup> Собственниками, содержателями и управляющими пороховых заводов и заводов, изготавливающих другие взрывчатые вещества, могли быть только русские подданные, тогда как для капсульных заводов подобные права были предоставлены и иностранцам.<sup>19</sup> При этом Ответственными директорами заводов, изготавливающих взрывчатые вещества, могли быть только лица, окончившие курс в высшем техническом учебном заведении, что было прямо закреплено ст. 6. Высочайше утвержденного мнения Государственного Совета от 16 апреля 1901 г. «Об условиях изготовления взрывчатых веществ».<sup>20</sup>

Устройство пороховых заводов и заведений для приготовления капсулей к охотничьему оружию дозволялось с особого разрешения Министра Финансов (с 1905 г. - Министра Торговли и Промышленности),<sup>21</sup> даваемого по соглашению с Министром Внутренних Дел и Военным Министром, а для заводов, изготавливающих взрывчатые вещества, дополнительно с Министром Земледелия и Государственных имуществ и Управляющим Морским Министерством. Причем, взрывчатые вещества, состав и свойства которых были неизвестны Правительству, допускались к изготовлению не иначе, как после их исследования вышеназванными органами и признания допустимыми к употреблению.<sup>22</sup>

Фабричные и заводские здания должны были удовлетворять требованиям, предъявляемым к ним Уставом Строительным (ст. 170 изд. 1900 г.). Законодательство предписывало, что пороховые заводы не должны находиться ближе полутора верст<sup>23</sup> (капсюльные заводы - 75 сажень, а заводы, изготавливающие взрывчатые вещества - 750 сажень) от городской черты, от селений и местечек, от фабрик, заводов, жилых строений и складов легковоспламеняющихся веществ, а равно от железных дорог; и ближе ста пятидесяти сажень (капсюльные заводы - 40 сажень, а заводы, изготавливающие взрывчатые вещества - 400 сажень) от больших (т.е. не проселочных) дорог, каналов и судоходных рек. Для открытия производства на этих предприятиях необходимо было «освидетельствование в правильности его устройства». В целях обеспечения безопасности, законодательно определялись предельно допустимые для хранения на заводах нормы взрывчатых веществ: *«в капсюльном заведении не допускается одновременно хранить более одного пуда<sup>24</sup> сухого ударного состава»<sup>25</sup>*, *«в заводских складах для постоянного хранения взрывчатых веществ не должно находиться одновременно свыше 20.000 пудов, а в складах для временного хранения — свыше 3000 пудов взрывчатого вещества»<sup>26</sup>*, или *«более десяти тысяч пудов пороха.»<sup>27</sup>*

Закон запрещал допускать к работам в пороховых и изготавливающих взрывчатые вещества мастерских лиц, не достигших семнадцатилетнего возраста, *«к выделке ударного состава - несовершеннолетних, а ко всем остальным работам в капсюльном заведении — малолетних, имеющих менее пятнадцати лет от роду»<sup>28</sup>*. Эти положения соответствовали общему закону, принятому 1 июня 1882 г. «О малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах», в соответствии с которым детей в возрасте от 12 до 15 лет воспрещалось допускать *«к таким производствам или входящим в состав оных отдельным работам, которые по своим свойствам, вредны для здоровья малолетних или должны быть признаваемы для них изнурительными. ... Указание такого рода заводов, фабрик, мануфактур и отдельных работ, а также определение возраста (не далее, впрочем, пятнадцати лет), до которого труд малолетних на оных не допускается, предоставляются взаимному соглашению Министров Финансов и Внутренних Дел»<sup>29</sup>*. Впрочем, в связи с повышенной опасностью и тяжестью работ по производству пороха, уже законом 1876 г. (т. е. до принятия общего законодательства) предписывалось: *«К работам в пороходельных мастерских воспрещается допускать лиц, не достигших семнадцатилетнего возраста»<sup>30</sup>*. Т.о. этот закон шел впереди последовавшего через 6 лет общего положения и в ограничении возраста работников на опасном и тяжелом производстве - 17-ю, а не 15-ю годами.

Законодательство устанавливало уголовную ответственность за устройство заводов без надлежащего разрешения (тюремное заключение от двух до четырех месяцев или арест до трех месяцев, что сопровождалось закрытием заведения), а также за производство работ с нарушением правил (арест до трех месяцев или штраф до 300 рублей, а при наличии тяжких последствий - «заключение в тюрьме» от двух до восьми месяцев).<sup>31</sup>

Особого дозволения требовала торговля порохом и другими взрывчатыми веществами. Высочайше утвержденные мнения Государственного Совета от 20 января 1881 г. «Об изменении и дополнении правил о торговле порохом»<sup>32</sup> и от 11 мая 1882 г. «Временные Правила о частных складах взрывчатых веществ для надобностей горнозаводской и соляной промышленности»,<sup>33</sup> в целях обеспечения пожарной безопасности и предотвращения террористических актов, а также хищений пороха, имеющих целью совершение иных преступлений, подробно регламентировали правила торговли, хранения, перевозки по железным дорогам, а также на пароходах и судах пороха, принадлежащего частным лицам.

Первым актом от 20 января 1881г. держателям частных пороховых заводов предоставлялось право производить торговлю порохом с самих заводов, а также при условии взятия особого свидетельства - из устроенных вне заводов складов. Для открытия частного склада взрывчатых веществ для надобностей горнозаводской и соляной промышленности, согласно акту от 11 мая 1882 г., необходимо было получить разрешение по представлению Губернатора у Министра Государственных Имуществ, который согласовывал этот вопрос с Министром Внутренних Дел и Военным Министром, а в местностях, подчиненных генерал-губернаторам, также и с ним. В выданном Министром Государственных Имуществ на основании этого согласования свидетельстве должно было указываться наименование взрывчатых веществ, допускаемых к хранению в складе и предельно допустимое их количество (но не более пятисот пудов). На привоз же означенных веществ и принадлежностей из-за границы на основании этого свидетельства выдавалось специальное разрешение Министра Финансов.

По общему правилу 1881 г., продавать охотничий порох разрешалось держателям лавок и пороховых складов, а также потребителям; минный же порох - только непосредственно потребителям, без ограничений количества, но при условии удостоверения местной полицией, что он действительно необходим покупателю для цели, не противоречащей закону. Такое удостоверение должно было храниться у держателя порохового завода «на случай справок». Держатели пороховых складов в Сибири и в тех северных губерниях Европейской России, где жители занимались «звериным и птичьим промыслом», имели право приобретать охотничий порох в количестве, не превышающем за один раз ста пятидесяти пудов, и могли покупать его вновь только тогда, когда в складе оставалось не более семидесяти пяти пудов пороха.

«Для надобностей горнозаводской и соляной промышленности» были предусмотрены особые правила организации торговли взрывчатыми веществами,<sup>34</sup> к которым относились *«минный (горный) порох всех родов, гераклин, пироксилин, динамит, всякие нитроглицериновые и другие препараты, состав и свойства коих, в практическом применении, точно известны, а также необходимые для производства взрывов принадлежности»*. Особые нормы безопасности устанавливали требования к строениям склада (которые могли быть земляными, каменными, бревенчатыми или кирпичными) и их расположению по отношению к городской черте, дорогам и судоходным рекам, а также запрет на

хранение в них легковоспламеняющихся веществ: нитроглицерина, гремучей ртути, фейерверков, капсюлей и т.п.<sup>35</sup>

«Надзор за складом» (т.е. заведывание им) мог быть поручен только лицам, «достигшим двадцати одного года от роду и трезвого поведения». Запрещалось выдавать на руки (продавать) взрывчатые вещества, как несовершеннолетним, так и находящимся в нетрезвом состоянии. Вход в склады дозволялся только при дневном свете. Отпускаться такой товар мог только лицам, которые представят особое свидетельство на право его приобретения для надобностей горнозаводской или соляной промышленности. Такие свидетельства на покупку выдавались Горным Департаментом или местными горными начальствами и содержали сведения о том, «кому именно, сколько, какого рода и для какого заведения разрешается приобретать взрывчатые вещества и принадлежности к оным». Эти свидетельства после отпуска товара должны были оставаться содержателем склада «как оправдательный документ.»<sup>36</sup>

Содержатели частных пороховых заводов и складов обязаны были вести «шнуровые книги», которые выдавались им вместе со свидетельствами на право торговли порохом или другими взрывчатыми веществами. В них надлежало записывать, как порох, произведенный на заводе или приобретенный из других мест, так и отпущенный покупателям, с указанием соответствующих лиц и количества купленного ими пороха (или других взрывчатых веществ).<sup>37</sup>

За нарушения правил устройства, открытия и содержания складов взрывчатых веществ, а также хранения и отпуска таких веществ «Временными правилами о частных складах взрывчатых веществ для надобностей горнозаводской и соляной промышленности» предусматривались такие меры уголовной ответственности виновных, как: денежное взыскание в размере не свыше трехсот рублей, арест на срок не свыше трех месяцев, заключение в тюрьме на срок от двух до восьми месяцев, заключение в крепости на срок от восьми месяцев до одного года и четырех месяцев, лишение навсегда права содержать склады взрывчатых веществ.<sup>38</sup>

Правила перевозки по железным дорогам, а также на пароходах и судах пороха, принадлежащего частным лицам, в количестве более 3-х фунтов,<sup>39</sup> касались главным образом мер обеспечения пожарной безопасности, а также надзора в целях предотвращения его незаконного использования. Они предполагали публикацию в Правительственном Вестнике и в губернских ведомостях тех губерний, по которым проходил железнодорожный путь, а также в особых объявлениях, развешиваемых на соответствующих станциях, режима следования вагонов с порохом, с указанием количества перевозимого в них пороха; утверждение Министром Путей Сообщения дней приемки и отправки подобных поездов, чтобы передача с одной дороги на другую производилась безостановочно; назначение номера поезда, ежедневно перевозящего порох в значительном количестве, в расписании движения поездов и согласование режима его следования с режимом таких же поездов на смежных дорогах и т.п.<sup>40</sup>

Данный закон представляет немалый интерес и с точки зрения яркой демонстрации особенностей изложения правового материала: языкового стиля и

юридической техники законодательных норм, свойственных изучаемому нами периоду. Поэтому позволим себе остановиться на этих положениях подробно. Так, нормативно-правовой акт, обладающий наивысшей юридической силой, гласил: «6. *Время доставки пороха на станцию отправления должно быть назначено с таким расчетом, чтобы нагрузка его могла быть исполнена засветло. Употребление огня, а также курение табаку при нагрузке пороха воспрещается. ... 9. Перемещение мест с порохом при помощи крючьев или иных металлических приспособлений, перевозка этих мест на тачках и перекатывание или волочение их по полу или по земле воспрещается. Места с порохом должны быть носимы на руках или носилках, с соблюдением всех мер предосторожности против падения, ударов и толчков, особенно о металлические предметы. ...*

13. *Паровозы поездов, перевозящих порох, должны быть снабжены приспособлением, установленным для предупреждения выбрасывания искр, а поезда — особыми однообразными сигналами для всех железных дорог...: над тендером паровоза привязывают днем красный флаг, а в ночное время - фонарь с красными стеклами. При встрече поезда, заключающего в своем составе пороховые вагоны, с другими поездами, у встречных паровозов должно закрывать поддувало. ... 15. На всех станциях ко времени прибытия поезда с порохом должны быть залиты водою зола и уголья, выгребаемые из паровозов. 16. Во время остановок на станциях поезд, везущий порох, останавливается на таких запасных или разъездных путях, на которых стоянка его была бы наиболее безопасна, и ограждается с обоих концов предохранительными сигналами».<sup>41</sup>*

«Ст 18. *При перевозке пороха водою по рекам, озерам и каналам на всех судах, кроме пароходов, соблюдаются следующие предосторожности: а) Мачтовые суда, перевозящие порох, должны иметь громоотводы и содержать их в полной исправности. ... в) Суда, имеющие пороховой груз, должны как во время плавания, так и во время стоянки, поднимать на мачте...днем красный флаг, вставленный в рамку..., а ночью - красный огонь в шарообразном фонаре, устроенном таким образом, чтобы огонь был виден в нетуманную погоду, с расстояния, по крайней мере, полутора верст. ... г) На судах с пороховым грузом, в сигнальном или отличительном фонаре употреблять непременно стеариновые свечи или растительное масло. Фонарь зажигать на берегу или на лодке и в зажженном уже виде приносить на судно. Средства для добывания огня, нужного для зажигания фонарей, вверяются одному из более надежных судорабочих. ... з) Для сокращения времени сплава транспорта там, где существует бечевая тяга, суда с порохом непременно должны идти с двойным комплектом судорабочих и тягловых лошадей, т.е. на две смены тягловой силы, и) Во время грозы суда с порохом должны становиться на якорь или приставать к берегу на местности, по возможности, удаленной от всякого жилья. ...л) Варение пищи для людей, находящихся на судах с порохом, должно производиться не ближе 'А версты на подветренной стороне от этих судов... Ст. 22. При перевозе пороха на речных и озерных судах соблюдение всех правил предосторожности лежит на ответственности судоправителя».<sup>42</sup>*

Порох полагалось перевозить только в той упаковке, в которой он отпускался из частных заводов и складов: «в ящиках и боченках без щелей и на столько плотно сделанных, чтобы чрез стенки их ничего не просыпалось; эти наружные оболочки должны быть на столько солидны, чтобы при переноске и передвижениях оне не могли гнуться. Ящики и боченки» могли быть «деревянные, папковые, цинковые или из другого прочного материала, но без наружных железных скреплений и железных обручей»<sup>43</sup> Помещаемый внутрь порох должен быть насыпан в жестянки (охотничий порох - не более трёх фунтов в каждой), снабженные бандеролями завода или склада, или в мешки из прочной материи, не пропускающей пыли; пороховая «пыль или мякоть должна быть насыпана не иначе, как в кожаные мешки». Жестянки должны быть уложены плотно, «так, чтобы при встряхивании ящика или боченка жестянки внутри не болтались, для чего каждая жестянка должна быть обернута бумагою, и все промежутки плотно заложены деревянными стружками или паклею, войлоком, бумажными обрезками и т.п. материалом. Ящики или боченки должны быть весом с тарою не свыше 5-ти пудов». «Ящики или боченки с порохом должны быть снаружи обиты циновкою, рогожею, войлоком, кожею или же холстом и обвязаны веревкою». «На наружной оболочке ящиков или боченков должны быть марки завода или склада, из которых порох отпущен, а на обвязке — пломба или восковая печать завода или склада; кроме того на ящике или боченке, по крайней мере на двух их сторонах, должны быть сделаны красною краскою надписи на Русском языке: «Порох».<sup>44</sup>

Поскольку выделка пороха и взрывчатых веществ, бесспорно, находилась в ряду самых опасных производств, первоочередной задачей правления порохового завода с любой формой собственности являлось обеспечение безопасности работы время производства, хранения и транспортировки пороха и взрывчатых веществ. Эти задачи и обеспечивались законодательством в первую очередь. Отсюда, видимо, большое количество технико-юридических норм - правил, выраженных в формально-определенных предписаниях, содержанием которых является разрешенное, запрещенное или предписанное техническое действие, установленное или санкционированное государством и обеспеченное мерами государственного убеждения, поощрения и принуждения.<sup>45</sup> Для таких актов свойственен казуальный характер изложения норм, мелочная регламентация деятельности.

Кроме того, исследуемые нами нормативно-правовые акты, обладающие высшей юридической силой, ярко демонстрируют такие особенности юридической техники, как отсутствие единства терминологии,<sup>46</sup> точных формулировок, многословность в изложении норм. Прослеживается непоследовательность в расположении нормативного материала, отсутствие четкой системы самого нормативного акта. Видимо, составители законопроектов были лишены стимула работать над совершенствованием их структуры необходимостью дальнейшей инкорпорации изложенных норм в Своде Законов Российской Империи,<sup>47</sup> при которой принятый законодательный акт «разрывался» по отдельным частям Свода<sup>48</sup>. Статьи, расположенные друг за другом зачастую

начинаются одной и той же фразой, например, «ящики или боченки с порохом должны быть...». Для законодателя, который иногда сознательно шел на повтор, предполагая возможность разрыва нормативного акта при дальнейшем включении в Свод отдельных его положений, видимо это вошло в привычку.

Богатый же русский язык и достаточно высокий уровень научных разработок проблемы юридической техники в изучаемый нами период, отражавший и влияние западноевропейской правовой мысли, позволяли использовать более емкие, разнообразные и точные формулировки. Эти особенности отличали торгово-промышленное законодательство второй половины XIX - начала XX веков в целом. Кроме того, необходимо отметить и такую особенность законодательных актов изучаемого периода, как частое использование приложений к законам. В качестве приложений выступали таблицы, содержащие перечень сведений, чаще всего цифровых данных; схемы, образцы, чертежи, рисунки и т. п., которые являлись официальным пояснением к словесным формулировкам законодательных актов. Их применение, с одной стороны, позволяло несколько повысить компактность изложения нормативного материала. С другой стороны, многие приложения к закону в виде рисунков,<sup>49</sup> образцов, схем и т. п. у современного юриста скорее вызовут лишь улыбку умиления, т. к. сегодня они могут быть характерны исключительно для подзаконных актов на уровне ведомственных инструкций.

Целям обеспечения контроля над производством и реализацией и, как следствие, должного надзора за законностью использования пороха и других взрывчатых веществ, отвечает ряд положений анализируемого нами законодательства. Рассмотрим формирование правового механизма такого надзора в порядке издания соответствующих законов.

Уже *Высочайше утвержденным мнением Государственного Совета, опубликованном 17 июня 1874 г. «О торговле охотничьим порохом, хранении и перевозке онаго»* (ст. 7) содержатели пороховых складов обязывались вносить в особую книгу данные, как о количестве отпущенного им из казны пороха, а равно приобретенного от других лиц, так и проданного кому-либо.

Причем *«при продаже онаго в количестве, превышающем указанные в статье 9 размеры, должны быть означаемы имена покупателей»*<sup>50</sup>. Наблюдение за исполнением установленных в законе правил и преследование виновных в их нарушении возлагалось на полицию.<sup>51</sup> Когда же *«от несоблюдения в частных пороховых складах правил об устройстве их, о хранении в них пороха, или же о торговле оным, будет угрожать опасность, Губернаторам и Градоначальникам, по принадлежности, предоставляется делать распоряжения о закрытии склада, с возбуждением в то же время судебного преследования виновных»*<sup>52</sup> Причем, по инициативе Варшавского Генерал-Губернатора в губерниях Царства Польского в закон были внесены некоторые ограничения этих положений в сторону ужесточения надзора. А именно, выдача свидетельств на производство торговли порохом из лавок, согласно ст. 3, осуществлялась в столицах, губернских городах и градоначальствах - соответственно Губернаторами и Градоначальниками, а в прочих местностях - Начальниками уездной полиции или лицами, их



заменяющими<sup>53</sup>, тогда как в губерниях Царства Польского могла осуществляться исключительно Начальниками губерний, а в Варшаве - Обер-Полицмейстером. Дополнительные условия для Царства Польского заключались в следующем: 1) «чтобы выдача этих свидетельств производилась не иначе, как по предварительном удостоверении в совершенной благонадежности ходатайствующих о сем лиц; 2) чтобы продажа охотничьего пороха для потребления (ст. 7 и 9 Прав.) производилась только тем лицам, кои, по существующим в тамошнем крае правилам, имеют билеты на право содержания оружия и 3) чтобы для контроля по исполнению торговцами предыдущего условия, им было вменено в обязанность отмечать в установленной по ст. 7 Правил книге (ведение коей должно быть сделано обязательным и для торгующих порохом из лавок) фамилии всех без исключения покупателей пороха, спояснением, когда и за каким № и кем выдан предъявленный покупщиком билет на право содержания оружия».<sup>54</sup>

С возрождением в 1876 г. частного пороходелия, которое допускалось в России **Высочайше утвержденным мнением Государственного Совета «По проекту правил о частных пороховых заводах» от 22 мая 1876 г.**, на Министра Финансов по соглашению его с Министром Внутренних дел и Военным Министром возлагалось издание постановлений, определяющих порядок постоянного надзора за этими заводами.<sup>55</sup>

**Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 20 января 1881г. «Об изменении и дополнении действующих правил о торговле порохом»** в целях установления надзора за реализацией пороха обязало держателей частных пороховых заводов и складов вести «шнуровые книги» для записи «как пороха, выработанного на заводе и приобретенного заводом или складом из других мест, так и отпусков минного и охотничьего пороха, с означением покупателей, приобретающих минный порох в каком бы то ни было количестве, а охотничий порох — свыше размеров, определенных статьею 9 настоящего приложения».<sup>56</sup> При этом, минный порох мог продаваться только потребителям, которые предъявили удостоверение местной полиции, «что он действительно необходим покупателю для цели, не противной закону. Удостоверение сие остается у держателя порохового завода и должно быть хранимо им на случаи справок»<sup>57</sup>.

Организация перевозки по железным дорогам пороха, принадлежащего частным лицам, в количестве более 3-х фунтов, была тщательно регламентирована законом.

Нагрузка пороха должна была производиться отправителем или его уполномоченным под непосредственным надзором начальника станции или его заместителя и чинов жандармских полицейских железнодорожных управлений.<sup>58</sup>

До нагрузки «каждому ... вагону агентом от службы тяги, в присутствии станционного начальства, чинов жандармского полицейского управления и отправителя груза, производится осмотр и составляется как об осмотре, так и об обстоятельствах, сопровождающих нагрузку, протокол, по особой форме, установленной Министром Путей Сообщения. Этот протокол подписывается

начальником станции или его заместителем, агентом службы тяги, чинами Жандармского Управления, отправителем или его уполномоченным и в копии приобщается к прочим документам, сопровождающим поезд». <sup>59</sup>

Перевозка пороха в значительном количестве должна была осуществляться в опломбированных вагонах без перегрузки, «за исключением случаев повреждения вагонов... и передачи его с дороги с другою шириною колеи». Любая перегрузка пороха по пути следования должна была производиться «под непосредственным надзором начальника станции или его заместителя, в присутствии чинов Жандармского Полицейского Управления, а где таковых не имеется - двух свидетелей, с точным притом соблюдением всех мер предосторожности, установленных для нагрузки». <sup>60</sup> Об обстоятельствах нагрузки также должен был составляться протокол. На каждой остановке, длившейся более 5 минут, железнодорожные служащие обязаны были производить наружный осмотр вагонов, нагруженных порохом. Если какие-либо признаки свидетельствовали о повреждении вагона, то начальником станции или его заместителем в присутствии чинов Жандармского Полицейского Управления и обер-кондуктора должно было производиться вскрытие вагона для осмотра. Подобные же действия необходимы были в случае аварий. Любое вскрытие пломб должно было сопровождаться составлением подробного протокола, при этом пломбы, снятые при вскрытии вагонов с порохом прилагались к протоколу, а вагоны вновь опломбировывались. <sup>61</sup> «Общий надзор за правильным передвижением поездов с порохом лежит на обязанности правительственной инспекции, а ближайшее наблюдение за выполнением вышеизложенных мер, в случае их нарушения, равно как и преследование лиц, в том виновных, возлагается на Жандармское Полицейское Управление железной дороги, в общеустановленном законом порядке». <sup>62</sup>

11 мая 1882 г. последовало **Высочайшее утверждение «Временных Правил о частных складах взрывчатых веществ для надобностей горнозаводской и соляной промышленности»**. Согласно Правилам, на содержателей этих складов также возлагалась обязанность ведения «шнуровых книг» для записи каждого поступления взрывчатых веществ и каждого их отпуска покупателям. Устанавливалось, что «Губернаторы имеют постоянный надзор за складами, чрез командированных для сего чиновников, и ежегодно производят ревизию сих заведений посредством означенных лиц, при содействии, в случае надобности, техников и других сведущих в деле людей. Содержатели складов обязаны представлять Губернатору, по его требованию, все нужные сведения, ведомости и документы, относящиеся до производимой ими торговли взрывчатыми веществами». <sup>63</sup> В случае установления «угрожающей опасности», возникшей вследствие нарушения правил, Губернатор «одновременно с возбуждением судебного преследования» выносил распоряжение о временном закрытии склада, впредь до вынесения судебного решения. <sup>64</sup>

Следующим важнейшим в регулировании изучаемого нами вопроса актом - **Высочайшее утвержденным 15 ноября 1883 г. мнением Государственного Совета «О частных заведениях для приготовления капсулей к охотничьему**

*ружьёю*», устанавливалось лишь то, что порядок постоянного за ними надзора определяется постановлениями, издаваемыми Министром Финансов, по соглашению с Министром Внутренних Дел и Военным Министром.<sup>65</sup>

Допустив производство взрывчатых веществ в России, **закон от 16 апреля 1901г. «Об условиях изготовления взрывчатых веществ»**, вводил строгую систему надзора. *«Для надзора за заводами и заводскими складами Министром Финансов назначаются особые Инспекторы, в распоряжение коих заводчики обязаны предоставить жилое помещение при заводе»*<sup>66</sup>. Таким образом, содержание этих Инспекторов фактически возлагалось на самих владельцев заводов, что было подтверждено и в ст. 15, обязавшей заводчиков возмещать казне ежегодное содержание каждого Инспектора в три тысячи рублей<sup>67</sup>. Губернское начальство могло производить через командируемых должностных лиц осмотр заводов, о результатах которого доводилось до сведения Министра Финансов (с 1905 г. эти вопросы были переданы в ведение Министра Торговли и Промышленности). Причем, закон предусматривал положения об охране промышленной собственности:<sup>68</sup> инспекторы и должностные лица, командируемые губернским начальством, обязаны были хранить в тайне полученные при осмотре сведения о технических особенностях производства, «составляющих промысловую тайну заводчиков».<sup>69</sup>

С 1 января 1912 года **Высочайше утвержденным одобренным Государственным Советом и Государственной Думой законом от 15 декабря 1911 г.** должность Инспекторов для надзора за частными заводами и складами взрывчатых веществ с тем же, как и 10 лет назад, годовым окладом в три тысячи рублей учреждалась при Министерстве Торговли и Промышленности. Расходы на содержание Инспекторов по-прежнему относились на средства государственного казначейства, с последующим их возмещением владельцами заводов.<sup>70</sup>

Анализ законодательства, регламентирующего деятельность пороховых заводов и предприятий по производству и продаже взрывчатых веществ, позволяет заключить, что за этими предприятиями правительством был установлен тщательный надзор, который диктовался, как опасностью самого производства и реализации этой продукции, так и необходимостью пресечения незаконного ее использования в целях охраны общественного порядка и спокойствия. Поэтому контролирующие ведомства курировали все сферы деятельности такого рода предприятий.

В 1886 г. для предприятий частной промышленности были изданы «Правила о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих».<sup>71</sup> Надзор за «соблюдением на фабриках и заводах должного благоустройства и порядка» и, прежде всего, за исполнением рабочего законодательства, возлагался «на местное губернское начальство» и должен был им осуществляться «при содействии Губернских по фабричным делам Присутствий, чинов фабричной инспекции и полиции».<sup>72</sup>

Специальный же надзор за производством и торговлей пороха и других взрывчатых веществ осуществляли Отдел Промышленности при Министерстве Финансов, прикрепляющий к заводам своих инспекторов, а после передачи части

компетенции в созданное Министерство Торговли и Промышленности - представители Инспекторского отделения Министерства Торговли и Промышленности. Они предоставляли в Министерство Финансов (а затем - Министерство Торговли и Промышленности) ежегодные доклады о соблюдении требований безопасности при производстве работ, а также, обязательно участвуя в испытаниях новых материалов, инспектировали и докладывали о результатах испытаний качества каждой новой выпущенной партии продукции «взрывных составов». Кроме того, надзорные функции на местах были возложены на Губернаторов, Градоначальников, уездную полицию и Жандармское Полицейское Управление железной дороги.

Возрожденное в 1876 году частное пороходелие просуществовало в России сорок лет. Первые частные пороховые заводы учреждались в первую очередь для нужд обороны, как дополнение к мощностям трех казенных предприятий Империи. Однако, как показало время, интерес Военного ведомства к ним несколько сократился. По всей видимости, это было связано, во-первых, с относительным улучшением внешнеполитической обстановки (в годы правления Александра III - «миротворца» Российская Империя не участвовала ни в одной войне); во-вторых, с появлением в 1885 году современного бездымного пороха. Военное ведомство начало постепенно отказываться от услуг частных предприятий, поставляющих дымные пороха и целиком нацелилось на производство бездымных на трех казенных заводах. Таким образом, с конца 1880<sup>x</sup> годов в пороховой промышленности наметилась следующая тенденция: казенные заводы значительно сократили выделку невоенного пороха, главный же доход частных заводов теперь складывался от продаж своей продукции не государственным ведомствам, а частным потребителям. Стоит отметить, что от такого положения дел выигрывали все, ведь до учреждения частных компаний казенные заводы были вынуждены разрываться между огромными потребностями в порохе промышленников, охотников и др. частных лиц и военными нуждами государства. К началу XX века невоенная отрасль производства частных заводов уже состояла из трех основных продуктов: дымного пороха (охотничьего черного), минного (белого горного) для подрывных работ и динамита.

С самого начала правительство предприняло целую серию мер с целью наладить регулирование технико-эксплуатационной деятельности частных заводов. И вплоть до 1917 г. оно выступало в качестве контролирующей, но никак не жестко регламентирующей силы, и уж тем более, не в роли акционера, стремящегося получить контрольный пакет акций. Таким образом, взаимоотношения государства и предприятий пороховой отрасли, как экономических субъектов, в пореформенный период 1876 - 1913 гг. в целом можно назвать исключительно партнерскими. Сочетание принципов непосредственного надзора и отсутствия жесткой подчиненности было прямым следствием продуманной правительственной политики.

---

<sup>1</sup> Свод Законов Российской Империи. Т. XI. Ч. 2. Устав Торговый (Изд. 1903 г.), ст. 2. С. 965.

- <sup>2</sup> За основу данной систематизации автор взяла систему, предложенную проф. В. Удинцевым. См.: Удинцев В. Русское Торгово-Промышленное право. Киев, 1907. С. 288.
- <sup>3</sup> Подробнее см.: Кожевников А. Г. К вопросу по истории становления и развития частного промышленного порохового и динамитного производства в Северо-западном экономическом регионе Российской империи в конце XIX - начале XX вв. [WWW-сайт]. URL: <http://www.histori.ru> (2011. 20 марта)/
- <sup>4</sup> Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе (далее - ПСЗ - II). Т. LI. № 55975, ст.ст. 1 - 2. С. 523.
- <sup>5</sup> ПСЗ - II. Т. LI. № 55975. С. 523.
- <sup>6</sup> ПСЗ - II. Т. XLIX. № 53480. С. 744 - 750.
- <sup>7</sup> ПСЗ - II. Т. XLIX. № 53480. 6/18 мая 1874 г. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета, опубликованное 17 июня «О торговле охотничьим порохом, хранении и перевозке онаго». С. 774.
- <sup>8</sup> ПСЗ - II. Т. LI. № 55975. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «По проекту правил о частных пороховых заводах». С. 523.
- <sup>9</sup> Здесь и далее под законами, принятыми до 27 апреля 1906 г., когда открыла работу I Государственная Дума, автор понимает Высочайше утвержденные мнения Государственного Совета. Подробнее см.: Жолобова Г.А. Правовое регулирование торгово-промышленных отношений в пореформенной России 1881-1913 годов. М, 2007. С. 21-28.
- <sup>10</sup> ПСЗ - II. Т. LV. № 61771. С. 825 - 830.
- <sup>11</sup> Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье (далее - ПСЗ - III). Т. II. № 864. С. 199 - 202.
- <sup>12</sup> ПСЗ - III. Т. III. № 1839. С. 446 - 447.
- <sup>13</sup> Эти сведения содержатся в архивных материалах, представленных в работе Кожевникова А. Г. см.: Кожевников А. Г. «К вопросу по истории становления и развития частного промышленного порохового и динамитного производства в Северо-западном экономическом регионе Российской империи в конце XIX - начале XX вв.» [WWW-сайт]. URL: <http://www.histori.ru> (2011. 20 марта).
- <sup>14</sup> Подробнее см.: История России XIX - начала XX в. Под ред. Фёдорова В. А. М., 1998. С. 401 -411.
- <sup>15</sup> Подробнее см.: Там же, С. 332 - 338.
- <sup>16</sup> Высочайше утвержденное 20 января 1881 г. мнение Государственного Совета «Об изменении и дополнении действующих правил о торговле порохом». ПСЗ - II. Т. LV. №61771. С. 825 - 830; Высочайше утвержденное 11 мая 1882 г. мнение Государственного Совета «Временные Правила о частных складах взрывчатых веществ для надобностей горнозаводской и соляной промышленности». ПСЗ - III. Т. II. № 864. С. 199 - 202; Высочайше утвержденное 15 ноября 1883 г. мнение Государственного Совета «О частных заведениях для приготовления капсюлей к охотничьему оружию». ПСЗ - III. Т. III. № 1839; Высочайше утвержденное 16 апреля 1901 г. мнение Государственного Совета «Об условиях изготовления взрывчатых веществ». ПСЗ - III. Т. XXI. № 19931. и др.
- <sup>17</sup> ПСЗ - III. Т. XXI. № 19931. Высочайше утвержденное 16 апреля 1901 г. мнение Государственного Совета «Об условиях изготовления взрывчатых веществ». С. 234 - 235.
- <sup>18</sup> ПСЗ - III. Т. XXI. № 19931. Высочайше утвержденное 16 апреля 1901 г. мнение Государственного Совета «Об условиях изготовления взрывчатых веществ», ст. 4. С. 234; Свод Законов Российской Империи. Т. XI. Ч. 2. Устав о Промышленности (Изд. 1893 г. по Прод. 1906 г.), ст. 267, 278 -. С. 1230.
- <sup>19</sup> ПСЗ - III. Т. III. № 1839. Высочайше утвержденное 15 ноября 1883 г. мнение Государственного Совета «О частных заведениях для приготовления капсюлей к охотничьему оружию», ст. 1. С. 446; ПСЗ - III. Т. XXI. № 19931. Высочайше утвержденное 16 апреля 1901г. мнение Государственного Совета «Об условиях изготовления взрывчатых веществ», ст. 6. С. 234; Свод Законов Российской Империи. Т. XI. Ч. 2. Устав о Промышленности (Изд. 1893 г. по Прод. 1906 г.), ст.ст. 265,274,278 -.С. 1229- 1231.
- <sup>20</sup> ПСЗ - III. Т. XXI. № 19931. С. 234.
- <sup>21</sup> ПСЗ - III. Т. XXV. № 26851. С. 774.
- <sup>22</sup> ПСЗ - III. Т. XXI. № 19931, ст.ст. 2, 3. С. 234.
- <sup>23</sup> 1 верста = 500 сажням = 1, 0668 км.
- <sup>24</sup> 1 пуд = 40 фунтам = 16, 38 кг.
- <sup>25</sup> ПСЗ - III. Т. III. № 1839, ст. 6. С.446.
- <sup>26</sup> ПСЗ-III. Т. XXI. № 19931, ст. 13. С. 234.
- <sup>27</sup> ПСЗ - II. Т. LI. № 55975, ст. 9. С. 524; Свод Законов Российской Империи. Т. XI. Ч. 2. Устав о Промышленности (Изд. 1893 г. по Прод. 1906 г.), ст. 272. С. 1230.
- <sup>28</sup> ПСЗ - III. Т. III. № 1839. Высочайше утвержденное 15 ноября 1883 г. мнение Государственного Совета «О частных заведениях для приготовления капсюлей к охотничьему оружию», ст. 5. С. 446; ПСЗ - III. Т. XXI. № 19931. Высочайше утвержденное 16 апреля 1901г. мнение Государственного Совета «Об условиях изготовления взрывчатых веществ», ст. 12. С. 234; Свод Законов Российской Империи. Т. XI. Ч. 2. Устав о Промышленности (Изд. 1893 г. по Прод. 1906 г.), ст.ст. 271, 277, 278-. С. 1230- 1231.
- <sup>29</sup> ПСЗ-III. Т. II. №931.С. 265.
- <sup>30</sup> ПСЗ - II. Т. LI. № 55975, ст. 8. С. 524.
- <sup>31</sup> ПСЗ-III. Т. III. № 1839, ст.ст. 8- 11. С. 446-447. ПСЗ-III. Т. XXI. № 19931, ст. 18. С. 235.
- <sup>32</sup> ПСЗ - II. Т. LV. № 61771. С.825 - 830.

- <sup>33</sup> ПСЗ-III. Т. II. № 864. С. 199-202.
- <sup>34</sup> ПСЗ - III. Т. II. № 864. С. 199 - 202.
- <sup>35</sup> ПСЗ - III. Т. II. № 864, ст. 7 - 13. С. 200 – 201.
- <sup>36</sup> ПСЗ - III. Т. II. № 864. С. 201.
- <sup>37</sup> ПСЗ - II. Т. LV. № 61771, п. 6). С.825. ПСЗ - III. Т. II. № 864, ст. 20. С. 201.
- <sup>38</sup> ПСЗ - III. Т. II. № 864. ст.ст. 26 - 32. С. 202.
- <sup>39</sup> 1 фунт = 0,409 кг.
- <sup>40</sup> ПСЗ - II. Т. LV. №61771. С.826.
- <sup>41</sup> ПСЗ - II. Т. LV. № 61771. С. 826 - 827.
- <sup>42</sup> ПСЗ-III.Т. LV.№ 61771. С. 828-830.
- <sup>43</sup> ПСЗ - II. Т. LV. № 61771. С. 830.
- <sup>44</sup> ПСЗ - II. Т. LV. № 61771. С. 830.
- <sup>45</sup> Пчёлкин А. В. Техничко-юридические нормы в современной России (проблемы теории и практики). Дисс... к.ю.н. Нижний Новгород, 2004. С. 67.
- <sup>46</sup> Например, «Надзор за складом должен быть поручаем лицам, достигшим двадцати одного года от роду и трезвого поведения» (ПСЗ - III. Т. II. № 864, ст. 14.. С. 201) предполагает управляющего (заведующего) складом, а не лицо, поставленное властью для осуществления надзора за производственно-торговой деятельностью.
- <sup>47</sup> Подробнее о Своде Законов Российской Империи, как инкорпорации действующих норм права см.: Жолобова Г. А. Своду Законов Российской Империи - 170 лет (к вопросу о юридической силе и значении) // Журнал российского права. 2003. № 6. С. 149 - 157.
- <sup>48</sup> Например, положения закона от 22 мая 1876 г. № 55975, содержащего всего 6 статей в первом разделе и 15 статей в Правилах, были распределены по трем томам Свода Законов: ст. 319 Устава Питейного (Т. V) была дополнена нормами из ст. III; в Уложение о наказаниях уголовных и исправительных (Т. XV) вносились изменения: в ст. 1350 в соответствии со ст. IV, а также вводилась дополнительная статья 1350<sup>1</sup> сформированная из ст. ст. 11, 12 указанного закона; а ст.ст. 1-10 закона составили Отделение первое Главы второй IV раздела Устава о Промышленности (Т. XI). Другие примеры инкорпорации анализируемых законов см. в тех сносках данной работы, в которых вслед за перечислением статей законов ПСЗ содержится указание на соответствующие статьи Свода Законов Российской Империи.
- <sup>49</sup> Например, в Приложении к Высочайше утвержденному 20 января 1881 г. мнению Государственного Совета «Об изменении и дополнении действующих правил о торговле порохом» содержится рисунок знака для товарных вагонов, нагруженных порохом с его описанием. ПСЗ - II. Т. LV. № 61771. С. 830.
- <sup>50</sup> Ст. 9 гласила: «Торговцы могут продавать потребителям (кроме малолетних) пороха в один раз и в одне руки: в Сибири и в тех северных губерниях Европейской России, жители коих занимаются звериным или птичьим промыслом, и ближайшее указание которых предоставляется Министру Внутренних Дел, - не более двенадцати фунтов, а в прочих местностях - не более шести фунтов. От покупателей не требуется никаких свидетельств». ПСЗ - II. Т. XLIX. № 53480, ст.ст. 7, 9. С. 745.
- <sup>51</sup> ПСЗ - II. Т. XLIX. № 53480, ст. 19. С. 745 - 746.
- <sup>52</sup> ПСЗ - II. Т. XLIX. № 53480, ст. 20. С. 746.
- <sup>53</sup> ПСЗ - II. Т. XLIX. № 53480, ст. 3. С. 744.
- <sup>54</sup> ПСЗ - II. Т. XLIX. № 53480. С. 749.
- <sup>55</sup> ПСЗ - II. Т. LI. № 55975, ст. 10. С. 524.
- <sup>56</sup> ПСЗ - II. Т. LV. № 61771, п. 6). С.825.
- <sup>57</sup> ПСЗ - II. Т. LV. № 61771, п. 2). С.825.
- <sup>58</sup> ПСЗ -II. Т. LV. № 61771, ст. 7. С. 826.
- <sup>59</sup> ПСЗ - II. Т. LV. № 61771, ст. 11. С. 827.
- <sup>60</sup> ПСЗ - II. Т. LV. № 61771, ст. 14. С. 827.
- <sup>61</sup> ПСЗ-II. Т. LV.№ 61771, ст. 18, 19. С. 827-828.
- <sup>62</sup> ПСЗ - II. Т. LV. № 61771, ст. 23. С. 828.
- <sup>63</sup> ПСЗ - III. Т. II. № 864, ст.ст. 20 - 22. С. 201.
- <sup>64</sup> ПСЗ - III. Т. II. № 864, ст. 23. С. 201.
- <sup>65</sup> ПСЗ-III. Т. III. № 1839, ст. 7. С. 446.
- <sup>66</sup> ПСЗ - III. Т. XXI. № 19931, ст. 10. С. 234.
- <sup>67</sup> ПСЗ-III. Т. XXI. № 19931, ст. 15. С. 235.
- <sup>68</sup> Подробнее см.: Жолобова Г. А. Правовая охрана промышленной собственности в Российской Империи на рубеже XIX - XX веков. Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 2. Т. 2. М., 2002. С. 81 - 86.
- <sup>69</sup> ПСЗ-III. Т. XXI. № 19931,ст.ст. 11, 14. С. 234-235.
- <sup>70</sup> ПСЗ - III. Т. XXXI. № 36218. С. 1290 - 1291.
- <sup>71</sup> ПСЗ - III. Т. VI. № 3769. С. 262 - 270.
- <sup>72</sup> ПСЗ - III. Т. VI. № 3769, ст. 1. С. 266.

**ЖУКОВА С.М.,**

*к.ю.н., старший преподаватель кафедры административного и финансового права, Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина, 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8(3532) 72-22-77, post@oimsla.edu.ru*

## **К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Ключевые слова:** *административная реформа, государственная услуга, стандарт качества государственной услуги, стандарт комфортности, многофункциональный центр, федеральная служба, федеральное агентство, функция по оказанию государственных услуг, функция по контролю и надзору, административный регламент.*

*Повышение качества и доступности государственных услуг является одним из направлений административной реформы в Российской Федерации. В своей научной статье автор рассматривает проблемы предоставления государственных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров, анализирует положения действующего законодательства, формулирует предложения о его усовершенствовании.*

**Key words:** *administrative reform, state service, standard quality state facilities, standard комфортности, multifunctional centre, federal service, federal agency, function on rendering the state services, function on checking and control, administrative regulations.*

*Increasing quality and accessibility of the state services are one of the directions of the administrative reform in Russian Federation. In its scientific article author considers the problems of the granting the state services, including on the base multifunctional centre, analyses the positions acting legislation, formulates the offers about its improvement.*

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года №1789-р «Об одобрении Концепции проведения административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 гг. и плана мероприятий по проведению административной реформы в 2006—2010 гг.» в качестве основной цели административной реформы было определено повышение качества и доступности государственных услуг.

В настоящее время порядок предоставления государственных услуг определяется Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>1</sup>.

Практика его реализации позволяет выделить ряд проблем, требующих незамедлительного разрешения на федеральном уровне.

1. Данный федеральный закон в качестве государственной услуги рассматривает деятельность органов, предоставляющих государственные услуги (федеральные органы исполнительной власти, органы государственного внебюджетного фонда, исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органы местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации), осуществляемую по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги (ст. 2).

Следовательно, под данное определение государственных услуг подпадает деятельность федеральных органов исполнительной власти при осуществлении отдельных государственных полномочий по запросам заявителей, в том числе в рамках лицензионно-разрешительных и регистрационных административных производств.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>2</sup> федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг создается в организационно-правовой форме «федеральное агентство» (п. 5).

При этом в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами (пп. «в» п. 2).

Кроме того, в нем отдельно раскрывается содержание функций по контролю и надзору, к числу которых относится выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов (пп. «б» п.2).

Следовательно, вышеназванные административно-процессуальные полномочия контрольно-надзорных органов исполнительной власти, которые создаются преимущественно в организационно-правовой форме «федеральная служба», не являются государственными услугами. Теоретически на их осуществление не распространяется действие Федерального закона «Об



организации предоставления государственных и муниципальных услуг». На практике складывается несколько иная ситуация.

Рассматриваемым федеральным законом предусмотрено создание многофункциональных центров предоставления государственных услуг, т.е. российских организаций независимо от организационно-правовой формы, отвечающих требованиям, установленным Федеральным законом, и уполномоченных на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна» (ст. 2).

Во исполнение Постановления Правительства Оренбургской области от 7 апреля 2008 г. №139-п «О создании многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в Оренбургской области» в 2009 году в Оренбургской области был реализован проект по созданию многофункционального центра в городе Оренбурге по адресу: Шарлыкское шоссе, 1/2, Торгово-развлекательный комплекс «Армада». Общая площадь составила 7400 кв. м. Количество окон - 120.

В настоящее время на базе данного центра оказываются государственные услуги, в том числе и территориальными органами отдельных федеральных служб (например: федеральная налоговая служба, федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии), что согласуется с Постановлением Правительства РФ от 3 октября 2009 г. № 796 «О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг»<sup>3</sup>. В п. 1 данного постановления закреплена норма, согласно которой «на базе центра предоставляется не менее 50 государственных (муниципальных) услуг по следующим направлениям:

- а) социальная поддержка населения;
- б) регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- в) определение или подтверждение гражданско-правового статуса заявителя;
- г) регулирование предпринимательской деятельности».

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» федеральные службы осуществляют отдельные контрольно-надзорные функции и не вправе осуществлять функции по оказанию государственных услуг, а в соответствии с Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» некоторые федеральные службы осуществляют действия, подпадающие под определение государственной услуги (то есть осуществление отдельных государственных полномочий по запросам заявителей).

Налицо противоречие между основным нормативным правовым актом, определяющим систему федеральных органов исполнительной власти (указ Президента РФ), и федеральным законом, определяющим порядок оказания государственных услуг.

Считаем возможным устранить данную коллизию путем пересмотра положений Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» за счет уточнения содержания понятий «функция по контролю и надзору», «функция по оказанию государственных услуг» и установления императивного правила в вопросе соотношения организационно-правовой формы федерального органа исполнительной власти и выполняемой им функции.

Тем более что основным принципом предоставления государственных услуг согласно ст. 4 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» является правомерность предоставления государственных услуг органами, предоставляющими государственные услуги, а также предоставление услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных услуг.

2. Многофункциональные центры предоставления государственных услуг, как было отмечено ранее, являются российскими организациями независимо от организационно-правовой формы, отвечающими требованиям, установленным Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», и уполномоченными на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна» (ст. 2).

Многофункциональные центры в соответствии с соглашениями о взаимодействии осуществляют:

- прием запросов заявителей о предоставлении государственных; представление интересов заявителей при взаимодействии с органами, предоставляющими государственные услуги, а также с организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг;
- представление интересов органов, предоставляющих государственные услуги, при взаимодействии с заявителями;
- информирование заявителей о порядке предоставления государственных услуг в многофункциональных центрах, о ходе выполнения запросов о предоставлении государственных услуг, а также по иным вопросам, связанным с предоставлением государственных услуг;
- взаимодействие с государственными органами и органами местного самоуправления по вопросам предоставления государственных услуг, а также с организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг;
- выдачу заявителям документов органов, предоставляющих государственные услуги, по результатам предоставления государственных услуг, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации;
- прием, обработку информации из информационных систем органов, предоставляющих государственные услуги, и выдачу заявителям на основании такой информации документов, если это предусмотрено соглашением о взаимодействии и иное не предусмотрено федеральным законом;
- иные функции, указанные в соглашении о взаимодействии (ст. 16 федерального закона).

Ключевым аспектом деятельности данных организаций является работа по принципу «одного окна», что предусматривает исключение или максимально возможное ограничение участия заявителей в процессах сбора из разных инстанций и предоставления в разные инстанции различных документов и справок, подтверждающих права заявителей на получение государственных услуг. К основным целям реализации принципа «одного окна» относятся:

- упрощение процедур получения гражданами и юридическими лицами государственных услуг, и сокращение сроков их предоставления;
- повышение комфортности получения гражданами и юридическими лицами государственных услуг;
- сокращение количества документов, предоставляемых заявителями для получения государственных услуг;
- исключение личных контактов заявителей с должностными лицами, принимающими решение о предоставлении (отказе в предоставлении) государственных услуг;
- противодействие коррупции и ликвидация рынка посреднических услуг, оказываемых в рамках предоставления государственных услуг коммерческими организациями на возмездной основе;
- унификация и автоматизация административных процедур предоставления государственных услуг;
- повышение качества информационного обеспечения деятельности исполнительных органов государственной власти и подведомственных им организаций при предоставлении государственных услуг;
- повышение удовлетворенности получателей государственных услуг качеством их предоставления;
- повышение прозрачности и подконтрольности деятельности должностных лиц исполнительных органов государственной власти и подведомственных им организаций при выполнении государственных функций и административных процедур в процессе предоставления государственных услуг.

Организация предоставления государственных услуг по принципу «одного окна» предполагает создание единых общественных мест приема и обслуживания разных категорий заявителей, в том числе обеспечивающих предоставление заявителям возможности одновременного получения нескольких государственных услуг при однократном обращении<sup>4</sup>.

Вместе с тем, на практике сложилась ситуация, при которой многофункциональные центры осуществляют свою деятельность не по принципу «одного окна», а по принципу «одной двери».

Отметим, что в Постановлении Правительства РФ от 3 октября 2009 г. № 796 «О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг» многофункциональный центр предоставления государственных (муниципальных) услуг определяется как государственное или муниципальное учреждение (в том числе автономное учреждение), созданное субъектом Российской Федерации или

муниципальным образованием в целях организации централизованного предоставления государственных (муниципальных) услуг. Следовательно в подзаконном нормативном правовом акте, на первый план выходит именно признак функционирования различных субъектов, оказывающих государственные услуги, в одном месте.

Вместе с тем, и это прямо закреплено в ст. 15 Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в соответствии с принципом «одного окна» предоставление государственной услуги осуществляется после однократного обращения заявителя с соответствующим запросом, а взаимодействие с органами, предоставляющими государственные услуги, осуществляется многофункциональным центром без участия заявителя в соответствии с нормативными правовыми актами и соглашением о взаимодействии.

Для реализации законно определенного принципа «одного окна» многофункциональные центры обладают широким кругом прав: запрашивать документы и информацию, необходимые для предоставления государственных и муниципальных услуг, в органах, предоставляющих государственные услуги, органах, предоставляющих муниципальные услуги, организациях, участвующих в предоставлении государственных, а также получать от органов, предоставляющих государственные услуги, организаций, участвующих в предоставлении государственных, такие документы и информацию (ст. 16 федерального закона).

На органы, предоставляющие государственные услуги, при предоставлении государственных услуг в многофункциональных центрах возложены обязанности, направленные также на обеспечение действия принципа «одного окна»:

- предоставление государственных услуг в многофункциональных центрах при условии соответствия многофункциональных центров требованиям, установленным в соответствии с федеральным законодательством;
- доступ многофункциональных центров к информационным системам, содержащим необходимые для предоставления государственных услуг сведения, если иное не предусмотрено федеральным законом;
- предоставление на основании запросов многофункциональных центров необходимых сведений по вопросам, относящимся к предоставлению государственных услуг;
- осуществление иных обязанностей, указанных в соглашении о взаимодействии (ст. 17 федерального закона).

Условия о порядке информационного обмена, ответственности сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей являются существенными условиями соглашения о взаимодействии.

Таким образом, на законодательном уровне созданы реальные предпосылки для реализации основного предназначения многофункциональных центров, предусмотренного Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Дело за малым -

буквальное применение положений данного нормативного правового акта на практике.

3. В соответствии со ст. 12 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предоставление государственных услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами, то есть «нормативными правовыми актами, устанавливающими порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги» (ст. 2). Административный регламент должен содержать разделы, устанавливающие: общие положения; стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги; состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур в электронной форме; формы контроля за исполнением административного регламента; досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, а также должностных лиц, государственных или муниципальных служащих.

Таким образом, по своей правовой природе административный регламент не является должностным регламентом, так как закрепляет не права и обязанности должностных лиц, в соответствии с занимаемыми ими должностями, а процедуру предоставления государственной услуги.

Не имеет отношения к должностному регламенту и стандарт предоставления государственной услуги, который согласно ст. 14 федерального закона предусматривает: наименование государственной услуги; наименование органа, предоставляющего государственную услугу; результат предоставления государственной услуги; срок предоставления государственной услуги; правовые основания для предоставления государственной услуги; исчерпывающий перечень документов, необходимых в соответствии с законодательными или иными нормативными правовыми актами для предоставления государственной услуги; исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной услуги; исчерпывающий перечень оснований для отказа в предоставлении государственной услуги; размер платы, взимаемой с заявителя при предоставлении государственной услуги, и способы ее взимания в случаях, предусмотренных федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации; максимальный срок ожидания в очереди при подаче запроса о предоставлении государственной услуги и при получении результата предоставления государственной услуги; срок регистрации запроса заявителя о предоставлении государственной услуги; требования к помещениям, в которых предоставляются государственные услуги, к залу ожидания, местам для заполнения запросов о предоставлении государственной услуги, информационным стендам с образцами их заполнения и перечнем документов,

необходимых для предоставления каждой государственной услуги; показатели доступности и качества государственных услуг; иные требования, в том числе учитывающие особенности предоставления государственных услуг в многофункциональных центрах и особенности предоставления государственных услуг в электронной форме.

Вообще в федеральном законодательстве уделяется значительное внимание вопросу о качестве предоставления государственной услуги, одним из критериев которого является, в том числе максимальный срок ожидания в очереди при подаче запроса о предоставлении государственной услуги и при получении результата предоставления государственной услуги. Этот критерий также учитывается и при утверждении стандарта комфортности многофункционального центра, согласно которому:

а) обращение заявителей в центр осуществляется по предварительной записи;

б) время ожидания в очереди для получения информации (консультации) не превышает 15 минут;

в) время ожидания в очереди для подачи документов не превышает 45 минут;

г) время ожидания в очереди для получения документов не превышает 15 минут (п. 14, 15 Постановления Правительства РФ от 3 октября 2009 г. № 796 «О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг»).

Однако открытым остается достаточно важный вопрос: «Кто будет нести ответственность за ненадлежащее исполнение положений административного регламента, в особенности норм, касающихся стандарта предоставления государственной услуги и стандарта комфортности?» Последствия отсутствия законодательного ответа являются не «многочасовые», а «многодневные» очереди граждан, желающих обратиться с заявлением о предоставлении государственной услуги.

Выходом из сложившейся ситуации видится закрепление на федеральном уровне обязательного требования к административным регламентам в части закрепления ответственности за некачественное предоставление государственной услуги в нарушение стандарта качества. Кроме того, целесообразно расширить перечень оснований для дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих путем внесения дополнений в ч. 1 ст. 56 Федерального закона от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>5</sup>, изложив ее в следующей редакции:

«Статья 56. Служебная дисциплина на гражданской службе

1. Служебная дисциплина на гражданской службе - обязательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа, должностного и административного регламента, установленных в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными

законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа и со служебным контрактом».

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2009. № 41. Ст. 4782.

<sup>4</sup> Государственные услуги в Санкт-Петербурге. Информационный портал. // (<http://gu.spb.ru/oo/>).

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

**КОВАЛЕВА О.А.,**

*к.ю.н., старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса,  
Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина,  
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8(3532) 72-22-77,  
post@oimsla.edu.ru*

## **РЕФОРМА ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**Ключевые слова:** *юридическое образование; развитие юридического образования; формы юридического образования; реформирование.*

*В своей статье автор пишет о проблемах юридического образования, сложившихся в современных условиях, о причинах, приведших к этим проблемам, и выдвигает ряд своих предложений для улучшения юридического образования.*

**Key words:** *legal education, development of legal education, forms of legal education, reforming.*

*The article deals with contemporary problems of legal education and the reasons for these problems, the author makes a number of proposals aimed at improvement of legal education in Russia.*

В настоящее время правовой основой для реформирования юридического образования является Закон РФ «Об образовании» от 10 июля 1992 г. В ст. 14 Закона, в частности, установлено, что содержание образования является одним из факторов экономического и социального

прогресса общества и должно быть ориентировано: на обеспечение самоопределения личности, создание условий для ее самореализации; на развитие гражданского общества; на укрепление и совершенствование правового государства; на воспроизводство и развитие кадрового потенциала общества. Профессиональное образование любого уровня должно обеспечить получение обучающимся профессии и соответствующей квалификации. Отмеченные установки полностью применимы к содержанию реформируемого юридического образования.

Данной теме посвящено множество статей, в которых авторы выделяют различные причины, цели и проблемы модернизации высшего юридического образования<sup>1</sup>. Назовем наиболее значимые причины, обуславливаемые научной общественностью:

- для поступления в юридический ВУЗ необходим определенный жизненный опыт, которого нет у школьников и определенные личностные качества, которые невозможно выявить при проведении ЕГЭ;
- подготовка следователя, прокурора, судьи, иных специалистов требует учета специфики их деятельности;
- заочная форма подготовки юридических кадров не отвечает требованиям, которые предъявляет работодатель;
- устаревшие технологии обучения;
- необходимо внедрение новых технологий обучения будущих юристов (технологии критического мышления, технологии активного обучения, информационные технологии), совершенствование технологичности учебного процесса;
- необходимо повысить количество часов отводящихся на учебную, ознакомительную и преддипломную практику, повысить ее роль и значимость в учебном процессе;
- заниженные критерии оценки качества знаний студентов, понижают качество юридического образования;
- низкая оплата труда профессорско-преподавательского состава, которая влияет на качество обучения.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года стратегической целью государственной политики в области образования названо повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина.

Значение и специфика проблем юридического образования состоят в том, что право охватывает своим регулированием множество разнообразных общественных отношений, связанных с функционированием и развитием как общества в целом, так и государства и прежде всего это относится к правовому обслуживанию потребностей и интересов граждан.

Новое время и новые обстоятельства побуждают граждан к получению юридического образования. В последние 10-15 лет оно остается



чрезвычайно популярным. Причины этого кроются в существовавшем до настоящего времени дефиците юристов и новом векторе развития экономики страны. Правовая подготовка стала необходима везде: в быту, на работе, в решении имущественных или земельных вопросов в транспортном, страховом, банковском деле и т.п. Профессор Н.А. Духно, к мнению которого стоит прислушаться, считает, что «...взгляды на юридическое образование нужно менять. Оно стало востребованным не только для подготовки юристов, но и всеми другими специалистами, руководителями, стремящимися продуктивно работать в новых условиях».<sup>2</sup>

Основы права должен знать каждый человек. Обучение необходимо начинать в средней школе т.к. многие права, в том числе и в сфере образования должны знать даже школьники - будущие студенты. Уже давно назрела необходимость в разработке Концепции развития юридического образования. Юридическое образование необходимо разделить на несколько этапов:

начальное – обучение общим основам права следует начинать с общего образования в школах

высшее – профессиональное обучение в ВУЗе.

В профессиональном образовании по любой специальности целесообразно преподавать цикл правовых дисциплин, ориентированных на специфику конкретной профессии. Во многих ВУЗах, при применении новых технологий обучения уже формируют у студентов правовые знания, которые необходимы в избранной профессии. Необходимо разработать Концепцию, которая будет включать разработку комплексных учебных дисциплин используемых для обучения в ВУЗе по разным профессиональным направлениям. Например, такие учебные дисциплины как «Информационное право», «Транспортное право», «Жилищное право», «Строительное право», «Горное право» и д.р. учитывая профессиональную направленность.

Классическое юридическое образование базируется на высоком теоретическом уровне обучения, но общество требует не только отличных знаний, но и умения их применять на практике. Практика призвана корректировать теорию, дополнять ее, но не заменять фундаментальную науку практической деятельностью. И определяя направления реформирования юридического образования нужно добиваться «консенсуса» между наукой и практикой.

Юридическое образование нужно строить с существенным практическим уклоном. «Для подготовки юриста практика является обязательной и представляет собой вид учебных занятий, непосредственно ориентированных на профессионально-практическую подготовку обучающихся»<sup>3</sup>. Во многих ВУЗах уже давно применяют формы интеграции образования и профессиональной деятельности: организуют юридические клиники и воссоздают интегрированную систему обучения. Обучение в юридических клиниках предполагает усвоение знаний в процессе

практической деятельности, но без отрыва от обучения. А Интегрированная система образования (ИСО) реализуется в нашей стране в рамках получения инженерного образования, но ранее она успешно применялась и к юридическому образованию. Из истории нам известны такие формы обучения как заводы – втузы, рабфак. Под интегрированной системой обучения понимается такая система, при которой теоретическое обучение в ВУЗе органически сочетается с производственной деятельностью студентов на предприятиях и учреждениях по избранной в ВУЗе специальности. Отличие клинического образования и традиционных производственных практик отличается от интегрированной системы образования тем, что студент работает на конкретном предприятии более продолжительное время и занимает штатные должности, его принимают на работу с оформлением трудовой книжки и начинают свою профессиональную деятельность под руководством персонального наставника. Такая система качественно отличается от производственной практики, так и от обычных форм обучения.

В начале нового тысячелетия, в 2002 году Президент РФ отметил понимание важности единства образования, науки и производства в новых условиях построения инновационной экономики. Было сказано, что «формирование национальной инновационной системы требует решения следующих основных задач: совершенствование механизмов взаимодействия между участниками инновационного процесса, включая организацию взаимодействия государственных научных организаций и государственных высших учебных заведений с промышленными предприятиями, в целях продвижения новых технологий в производство, повышения квалификации производственного персонала». В развитие этих тезисов Федеральной целевой программой развития образования на 2006 - 2010г. было зафиксировано, что система образования должна эффективно взаимодействовать с наукой и производством.

В настоящее время принимаются определенные шаги для создания нормативно-правовой базы и экономических условий развития национальной инновационной системы. Приняты различные поправки к действующим нормативным актам, стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации.<sup>4</sup> В связи с изменениями и дополнениями в законах «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» появились предпосылки соединения науки и профессиональной юридической деятельности. Однако еще не создано единой правовой базы для более широких интеграционных процессов, органично сочетающих образовательную, научную и профессиональную деятельность.

Необходимость модернизации образования, в том числе юридического, вызвана не только обстоятельствами внутригосударственного характера, но и международными тенденциями. Российская Федерация, как участник Болонского соглашения, должна обеспечить к 2020 году достижение целей, связанных с формированием общеевропейского

пространства высшего образования, что предполагает решение следующих задач:

- переход к двухуровневой последовательной системе подготовки, включающей подготовку: бакалавров и магистров;
- введение зачетных единиц (кредитов);
- обеспечение доступности образовательных услуг, создание интегрированных программ обучения и кооперации учебных заведений.

Таким образом, проводимая реформа должна учесть и попытаться решить проблемы юридического образования, для чего не достаточно вносить поправки в действующие нормативные акты. Необходимо принятие кардинально новых нормативных актов, отражающих интеграцию науки и практики. Для этого также необходимо разработать государственную программу по совершенствованию юридического образования в стране. Она должна стать специальным приложением к Закону «Об образовании».

---

<sup>1</sup> Кутузов В.И., Гриб В.В., Новая волна модернизации юридического образования// Юрическое образование и наука. - 2010. -№ 1. - С.15-19; Пуляева Е.В. Обеспечение качества юридического образования :правовые аспекты //Журнал российского права. - 2009. - № 11.- С.69-76; Синюков В.Н., Синюкова Т.В. О развитии университетского и прикладного образования в России.// Государство и право. – 2010.- № 3- С. 33-42.

<sup>2</sup> Духно Н.А. Необходимость развития форм юридического образования // Юрическое образование и наука. – 2009 - № 4. - С. 13,14.

<sup>3</sup> Свистунов А.А., Субботин В.Н. Развитие юридического образования и науки: проблемы и перспективы// Юрическое образование и наука. 2008. № 3.

<sup>4</sup> Письмо Президента РФ от 30.03.2002 г. № Пр-576 « Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу»; ФЗ от 19.07.2007 г. « О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности»; Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года; Федеральная целевая программа «Исследования и разработки на 2007 – 2012 годы»; ФЗ от 1.12.2007 года № 308 –ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки» и д.р норм. акты.

**КОНОВАЛОВ В.А.,**

*к.ю.н., доцент, заведующий кафедрой административного и финансового права, Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина, 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8 (3532) 72-22-77, post@oimsla.edu.ru*

## **О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ФОРМИРОВАНИЯ ВЕРХНЕЙ ПАЛАТЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Ключевые слова:** Совет Федерации, Государственная дума, народовластие, парламентская демократия, Государственный Совет, Кабинет Министров, Верховный Совет СССР, закон, Конституция, Президент, статус, народное представительство, власть народа, законодательная власть, исполнительная власть, субъект Российской Федерации.

*Статья посвящена месту и роли верхней палаты Федерального Собрания Российской Федерации в государственном управлении, порядку формирования этого Государственного органа. Актуальность данной статьи выражается в необходимости привлечь внимание научной общественности, политических партий, общественных объединений к вопросу, который существенно затрачивает интересы не только членов Федерального собрания, но и каждого гражданина Российской Федерации. Порядок формирования Верхней палаты Федерального собрания Российской Федерации за не столь длительное существования изменялся четыре раза. В инициировании и проведении реформы Совета Федерации на наш взгляд преобладает паллиативный подход, происходит подмена научной аргументации предположениями, надеждами на то, что структурно – функциональные изменения в системе власти автоматически приведут к позитивным результатам. Однако, в действительности так бывает далеко не всегда. Необходимо чётко уяснить, что такого рода реформы нуждаются не только в глубоком, всестороннем профессиональном анализе, но и в честных, доверительных консультациях непосредственно с народом.*

**Key words:** Federation Council, State Duma, rule of the people, parliamentary democracy, Council of State, Cabinet of Ministers, Supreme Soviet of the USSR, legislation, Constitution, President, status, representation of the people, government of people, legislature, administration, subdivision of the Russian Federation.

*The article is dedicated to the position and authority of the upper chamber of the RF Federal Assembly within the state government and to the formation procedure of this governmental body. Taking into account that this procedure has*

*recently been changed four times, the author argues that palliative approach dominates in triggering and carrying out all these reforms and we deal with substitution of science-based reasoning when they place reliance in mechanical transformation of structural-functional modifications into qualitative positive results. However, reforms of this sort require both thorough, comprehensive professional evaluation and fair, confidential conferring directly with people.*

В противном случае все мы рискуем оказаться в ситуации, когда вновь будем вынуждены констатировать: «Хотели как лучше, а получилось как всегда».

Позволю себе поделиться своими мыслями по вопросу, который существенно затрагивает интересы не только членов Федерального собрания, но и каждого гражданина Российской Федерации, а именно проблемах порядка формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации. Благо было время с позиции гражданина, ученого посмотреть, что получается на сегодня.

Понимание роли и места органов народного представительства в политической системе современной России невозможно без всестороннего осмысления многовековой истории законодательных учреждений - от веча и боярской думы, до дореволюционных Государственных Дум и Государственного Совета, советского народовластия, современных форм парламентской демократии.

«Вече было формой непосредственного участия народа в решении государственных дел. Это было собрание всех свободных жителей. Летописи упоминают о вечевых собраниях во всех древнерусских княжествах. Предметом обсуждения на вече могла стать любая проблема государственной жизни, чаще всего решались вопросы о призвании и изгнании князей, о военных походах и о заключении мирных договоров. В большинстве русских земель вечевые собрания исчезают после татаро-монгольского нашествия. В Северо-западных землях (Новгород, Псков, Смоленск) вече играло большую роль и просуществовало дольше, так как эти княжества не были разорены татаро-монгольскими войсками. Однако после включения в состав Московского царства и в этих землях вече отмирает.

Во всех русских землях действовали княжеские думы. Княжеские думы - постоянный совет при князе, в который входили ближайшие его соратники. Как правило, князь не предпринимал никакого серьезного дела, не обсудив его со своими боярами. Нередко в княжеских думах участвовали и представители духовенства, однако их участие не было постоянным.

Боярская дума явилась продолжением княжеской думы в новых исторических условиях Московского царства. Без думы не обходится ни один государь, не исключая и Ивана Грозного.

Самостоятельной роли боярская дума не играет, она, всегда действует вместе с царем, составляя совместно с государем единую верховную власть.

Это единство особенно рельефно проявлялось в делах законодательства и в международных сношениях. По всем делам вы носилось решение в следующей форме: "Государь указал и бояре приговорили" или "По государеву указу бояре приговорили".

Боярская дума просуществовала до конца XVII века и позднее была преобразована в сенат. Одним из крупных явлений политической жизни Московского государства XVI-XVII веков были Земские соборы, игравшие важную роль в законотворческой деятельности. В XVII веке Земский собор включал две части: одна состояла из руководителей высшей администрации, церковного руководства, членов боярской думы, начальников приказов, другая составлялась из выборных представителей всех сословий.

Сфера деятельности Земских соборов была чрезвычайно широка и включала выборы царя (в чрезвычайных обстоятельствах), внешние сношения, установление налогов и податей, поддержание порядка внутри государства и даже военные распоряжения в случае неприятельского вторжения.

В царствование Алексея Михайловича Земские соборы играли существенную роль в разработке и систематизации законодательства. Не случайно свод законов этой эпохи получил название Соборного уложения (1649 год).

В 1653 году был созван последний Земский собор. После него в царствование Алексея Михайловича не созывались уже более представители всего народа, однако для обсуждения тех или иных вопросов правительство призывало выборных от того класса населения, которого эти вопросы непосредственно затрагивали, создавая из выборных членов своего рода "комиссии экспертов".

В царствование Петра I особое значение приобретает Правительствующий Сенат, утвержденный в 1711 году и ставший органом, решавшим все важнейшие дела управления, суда и текущего законодательства. Основанный Петром I Сенат не был похож на сенат Швеции, Польши и других стран. Степень предоставленной Правительствующему Сенату власти определялась тем, что он был учрежден "вместо его царского величества собственной персоны" на время постоянных отлучек Петра I, мешавших ему заниматься текущими делами.

Учреждением, в чем-либо ограничивающим власть Петра, Сенат не был: он действовал только по поручению царя и перед ним за все отвечал. При преемниках Петра роль Сената уменьшается, особенно в сфере законодательства. Александр I в 1802 году окончательно лишает Сенат статуса законосовещательного учреждения, передав эти функции Государственному Совету.

Учрежденный в 1801 году Государственный Совет стал в 1810 году высшим законосовещательным учреждением Российской империи. Все законы, законодательные акты перед утверждением императором должны были обязательно обсуждаться в Государственном Совете.

Члены Государственного Совета до 1906 года назначались царем из числа высших сановников. Министры являлись членами Государственного Совета по должности. С 1812 по 1865 год Председатель Государственного Совета являлся одновременно и Председателем Кабинета министров.

Государственный Совет играл важную роль в подготовке и издании первого Полного Собрания законов и Свода Законов Российской империи (к 1833 году было подготовлено 33 тома Полного Собрания и 15 томов Свода Законов). В царствование Александра II Государственный Совет принимал активное участие в разработке законодательной базы реформ 60-70-х годов.

В 1906 году Николаем II была создана двухпалатная система высших законодательных органов. Нижней палатой первого российского парламента стала Государственная Дума, верхней - Государственный Совет.

С 1906 года Государственный Совет становится полупредставительным органом. Председатель и вице-председатель Совета, а также половина его членов назначались императором, половина членов Государственного совета избиралась от духовенства, дворянства, земств, Академии наук и профессоров университетов, крупнейших организаций промышленников и торговцев.

Государственная Дума и Государственный Совет имели равные законодательные права. На рассмотрение императора представлялись только законопроекты, одобренные обеими палатами парламента. Николай II и царское правительство с 1913-1914 годов практически прекратили взаимодействие с законодательными палатами.

После Февральской революции ни Государственная Дума, ни Государственный Совет не возобновляли свою работу. Февраль 1917 года стал завершением краткой истории развития российских парламентских традиций в начале XX века.

В ходе Февральской и Октябрьской революций 1917 года сложилась новая система представительной власти. Ею стали Советы.

Верховный Совет СССР являлся высшим органом государственной власти Советского Союза, принимавшим решения по важнейшим вопросам государственного строительства, экономики, социально-культурной сферы, определявшим основные направления внешней политики и, осуществлявшим высший контроль за деятельностью государственного аппарата. На Верховный Совет СССР Конституция возлагала избрание Президиума Верховного Совета СССР, образование Правительства СССР, избрание Верховного Суда СССР, назначение Генерального прокурора СССР. Верховный Совет СССР мог назначить следственные и ревизионные комиссии по любому вопросу.

Верховный Совет СССР избирался населением сроком на 4 года путем всеобщего, равного и прямого избирательного права. Депутатом мог быть избран гражданин СССР не моложе 23 лет.

Верховный Совет СССР состоял из двух равноправных палат - Совета Союза и Совета Национальностей. Совет Союза избирался по норме: один

депутат на 300 тыс. человек населения. В Совет Национальностей избирались по 32 депутата от каждой союзной республики, по 11 депутатов от каждой автономной республики, по 5 депутатов от каждой национальной области и по 1 депутату от каждого национального округа.

Обе палаты обладали правом законодательной инициативы, их сессии проходили одновременно, в случае разногласий между палатами вопрос рассматривался согласительной комиссией, образуемой самими палатами на паритетных началах. Каждая палата образовывала постоянные комиссии: мандатную, комиссию законодательных предположений, планово-бюджетную, комиссию по иностранным делам, комиссию по делам молодежи, а также комиссии по отраслям или группам отраслей экономики и государственного управления.

Законодательная деятельность Верховного Совета СССР осуществлялась в двух формах: непосредственно путем принятия законов и путем утверждения указов Президиума Верховного Совета СССР, изданных в период между сессиями.

Президиум Верховного Совета СССР имел широкие полномочия вносить изменения и дополнения в действующее законодательство, в том числе в законы СССР и Основы законодательства Союза ССР и союзных республик. Утверждение указов Президиума Верховного Совета СССР общенормативного характера проводилось на собиравшихся 2 раза в год сессиях Верховного Совета СССР.

Голосование законов производилось отдельно по палатам. Закон считался утвержденным, если за его принятие в каждой из палат подавалось простое большинство голосов (для внесения изменений в Конституцию требовалось квалифицированное большинство, не менее 2/3 голосов, в каждой палате). Руководящим ядром всех государственных органов, в том числе и Верховного Совета СССР, являлась Коммунистическая партия, выдвигаемые КПСС задачи определяли деятельность каждого Совета, лежали они и в основе деятельности Верховного Совета СССР.

Как свидетельствует практика работы Верховных Советов СССР, в их деятельности сочетались ростки демократии, позволявшие поддерживать тесную связь депутатов с избирателями, накапливать элементы парламентской культуры, вносить определенный вклад в развитие и совершенствование законодательной системы, и формально-бюрократический стиль решения многих ключевых вопросов, вытекавший из доминирования партийно-политического подхода во всех областях жизни страны, в том числе и в сфере законотворчества.

Существенная активизация деятельности советов всех уровней начинается после отмены статьи 6 Конституции СССР о руководящей и направляющей роли КПСС. Особенно активно стали работать Съезды народных депутатов РСФСР и Верховный Совет РСФСР. Всего за 1990 год было принято свыше 150 законодательных актов, формирующих основу рыночных реформ, законодательное закрепление принципа частной



собственности, расширение форм собственности и хозяйственной деятельности, утверждение их равенства, создание конкурентной среды. Были введены институт президентства и Конституционного Суда.

Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 января 1991 года было утверждено Положение о Совете Федерации РСФСР в качестве консультативно-координационного органа в составе Председателя Верховного Совета РСФСР (Председатель Совета Федерации), Председателей Верховных Советов республик, автономных областей и округов, краев, областей, Московского и Ленинградского городских советов. Совет Федерации РСФСР дважды собирался на свои заседания (22 ноября 1990 года и 23 января 1991 года) и внес определенный вклад в подготовку Федеративного договора.

После осуществления конституционной реформы в конце 1993 г. органы советской власти прекращают свою работу как на общегосударственном уровне (съезд, Верховный Совет), так и в большинстве субъектов Федерации.

Указы Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 года (№1626) «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» и от 6 ноября 1993 года (№1846) «Об уточнении Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и Положения о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году» определяли формирование Совета Федерации путем выборов по мажоритарной системе». [7]

Принятая 12 декабря 1993 года Конституция Российской Федерации закрепила статус двухпалатного парламента России, в том числе его верхней палаты - Совета Федерации.

Несомненно, что Конституция РФ 1993 года являет собой новую эру Российского государства. В ней заложены основы для совершенствования и развития всех институтов государства, в том числе и парламента. Именно парламента представляется мне важнейшим, неотъемлемым элементом демократической системы. Потому что без президентов демократии бывают, а без парламента – нет. Если в системе власти нет механизма народного представительства, нет избранного гражданами коллегиального органа, который собравшись вместе, представляет их совокупные интересы – нет демократии как власти народа, из народа и для народа. И каким будет этот орган государства, или как его ещё называл великий французский мыслитель Жан-Жак Руссо «сердце государства» во многом зависит от порядка его формирования. Нет, наверное, другого государственного органа в Российской Федерации формирование которого так часто менялось. 14 февраля 2009 года Федеральным законом № 21-ФЗ были внесены очередные изменения в порядок формирования одной из палат Федерального Собрания – Совета Федерации, которые вступили в силу с 1 января 2011 года. Учитывая то, что предыдущие изменения в порядок формирования этого органа были внесены всего лишь два года назад – в 2007 году, – а до этого

еще в 1995, 2000, 2004 и 2006 годах, то можно с уверенностью сказать, что Совет Федерации – это один из самых реформируемых институтов власти в современной России.

Этому есть много объяснений. Одно из них – это то, что сама конструкция «Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации», которая объединяет в себе Государственную Думу и Совет Федерации, есть ни что иное как результат компромисса между сторонниками и противниками прав Федерации и прав субъектов Федерации. В итоге удалось обеспечить формальное представительство субъектов Федерации в парламенте, не давая палате реальной власти. Статья 94 Конституции Российской Федерации гласит о том, что законодательным и представительным органом является Федеральное Собрание в целом, а не только Государственная Дума. Применительно к Совету Федерации это означает не столько общенародное представительство, сколько представительство интересов субъектов

Российской Федерации. Поэтому не раз возникал вопрос о том, каким образом должна формироваться эта палата Федерального Собрания. В декабре 1993 года Совет Федерации был сформирован путем прямых выборов в силу прямого предписания пункта 7 Раздела второго Конституции Российской Федерации. В этой же норме говорится о «Совете Федерации первого созыва», что предполагает наличие последующих созывов. Однако Федеральным законом от 5 декабря 1995 года № 192-ФЗ (который ныне утратил силу) был закреплен иной порядок формирования этого органа: в Совет Федерации по должности входили главы законодательной и исполнительной органов государственной власти субъектов Федерации. При этом заместителем председателя Комитета по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам Совета Федерации Мизулиной Еленой Борисовной был разработан альтернативный законопроект, который предусматривал прямые выборы членов Совета Федерации избирателями в субъектах Российской Федерации. Однако он так и не был рассмотрен Государственной Думой.

Начиная с 2000 года, когда был принят Федеральный закон № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» верхняя палата российского парламента начала формироваться по следующему принципу: от каждого субъекта Российской Федерации главой субъекта и законодательным органом региона назначались по одному представителю.

В 2004 году в этот закон были внесены изменения, касающиеся отдельных моментов самой процедуры назначения члена Совета Федерации и прекращения его полномочий. В 2006 году лишили права быть избранными в Совет Федерации лиц с двойным гражданством и даже граждан Российской Федерации, которые хотя и не имеют иного гражданства, но у которых есть документ, подтверждающий их право на постоянное проживание на территории иностранного государства. В 2007 году был введен так

называемый «ценз оседлости» для членов Совета Федерации, который заключается в том, что лицо, чтобы иметь право быть избранным в Совет Федерации от конкретного субъекта Российской Федерации, должно прожить в этом субъекте не менее 10 лет.

Но уже с 1 января 2011 года этот ценз отменен в соответствии с Федеральным законом от 14 февраля 2009 года № 21-ФЗ. Кроме того, этим законом установлено, что кандидатами в члены Совета Федерации могут быть лишь депутаты законодательных органов субъектов Федерации или депутаты представительных органов муниципальных образований, расположенных в границах соответствующего субъекта.

Неоднократные изменения порядка формирования Совета Федерации, изменение требований к членам данной палаты свидетельствуют о поисках оптимального варианта.

Конечно, малоудовлетворительное положение Совета Федерации в системе Российской власти и, как следствие, необходимости прохождения им ещё долгого пути для того, чтобы стать настоящим парламентом, результат вполне конкретных исторических обстоятельств. Россия практически никогда не жила по закону, она всегда жила по праву силы, а не по силе права.

Нынешний порядок формирования Совета Федерации в соответствии Федеральным законом № 21-ФЗ от 14 февраля 2009 года является недемократичным - процедура выдвижения и избрания представителей законодательной и исполнительной ветвей власти субъекта Российской Федерации - членов Совета Федерации - не предусматривает участие избирателей соответствующего региона. Таким образом, члены Совета Федерации могут не учитывать мнения жителей региона, представительство которого они призваны обеспечивать в органе федеральной власти. Это ведет к возможности возникновения таких ситуаций в процессе деятельности Совета Федерации, когда представитель региона действует вопреки интересам жителей территории. Влияние населения региона на "своих" членов Совета Федерации лишь косвенно, поскольку опосредовано представителями региональных органов власти и ограничено избирательными циклами выборов главы исполнительной власти и депутатов законодательного органа.

С сожалением следует констатировать, что нынешние члены Совета Федерации не представляют ни региональные власти, ни, тем более, жителей соответствующих регионов. Многие новые члены Совета Федерации не скрывают своих истинных мотивов деятельности на этом посту - отстаивание экономических интересов корпораций и ФПГ, чьи интересы они представляют.

В связи с осуществленной реформой иную природу приобретает и Совет Федерации, который по-прежнему формируется наполовину из лиц, прямо назначаемых высшими должностными лицами субъектов РФ. Теперь верхняя палата российского парламента будет наполовину состоять из лиц,

назначенных президентскими назначенцами. Тем самым Совет Федерации теряет свою самостоятельность как палата Федерального Собрания. Напрашивается законный вопрос: как наиболее лучше формировать Совет Федерации? На мой взгляд, целесообразно воспринять, пожалуй, наиболее прогрессивный и демократический способ формирования верхней палаты, известной мировой конституционной практике, а именно перейти к выборам членов Совета Федерации непосредственно населением, по два представителя от каждого субъекта Федерации. Определение результатов голосования должно осуществляться по мажоритарной избирательной системе относительного большинства.

Что касается верхней палаты Федерального Собрания, Совета Федерации, то лишь его первый созыв, в соответствии с переходными положениями Конституции РФ, формировался путем прямых выборов. Согласно части 2 статьи 95 Конституции РФ, “в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти”. В связи с этим среди правоведов в течение всего времени после принятия Конституции ведутся споры: согласно одной точке зрения, данная формулировка исключает возможность прямых выборов членов Совета Федерации; другие специалисты считают, что такая возможность допускается.

Если такая возможность допускается осмелимся предложить как вариант выборы членов Совета Федерации проходят в пределах административных границ каждого субъекта РФ, на территории которого образуется два одномандатных избирательных округа, отдельно для выборов члена Совета Федерации от законодательного (представительного) органа и члена Совета Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Кандидатура для выдвижения в качестве кандидата в члены Совета Федерации может быть предложена политической партией, избирательным блоком или представительным органом субъекта Федерации или главой исполнительной власти субъекта РФ. Избирательная комиссия субъекта РФ устанавливает соответствие закону порядка предложения кандидатуры и в случае такого соответствия направляет документы в соответствующий мандату орган власти субъекта РФ для последующего выдвижения. Выдвижение от законодательного органа субъекта РФ осуществляется путем голосования по всем предложенным кандидатурам, при этом выдвинутым считается кандидат, набравший не менее чем 1/5 голосов депутатов. Выдвижение от исполнительного органа - путем назначения кандидатов главой исполнительной власти региона. При этом глава исполнительной власти региона должен выдвинуть не менее 5 кандидатов из списка предложенных кандидатур - так обеспечивается принцип альтернативности выборов. После регистрации избирательной комиссией субъекта РФ такие кандидаты начинают избирательную

кампанию с последующим внесением их фамилий в бюллетень для голосования.

Можно также предложить и такой вариант, так как на наш взгляд, существующий порядок формирования Совета Федерации не идеален и требует существенной переработки на концептуальном уровне, вплоть до внесения необходимых изменений в Конституцию Российской Федерации. Для того, чтобы Совет Федерации стал реально действующим органом, обладающим необходимыми полномочиями, позволяющими ему быть относительно самостоятельным, необходимо вывести его из состава федерального парламента и придать статус самостоятельного органа государственной власти, основной задачей которого станет представительство интересов субъектов Российской Федерации не только в законотворчестве, но и в сфере исполнения законов, решении иных вопросов. В какой-то степени наши мысли по данному вопросу пересекаются и созвучны с высказываниями председателя Совета Федерации С.М. Миронова.

Полагаем уместным привести слова спикера Совета Федерации С.М. Миронова высказанные им в его статье 09.11.2010 года «Как формировать Совет Федерации», в частности он сказал - «В завершение хотелось бы еще раз высказать давно сформулированную мной позицию: наилучшей моделью формирования Совета Федерации является выборность. Я всегда, с первого дня работы в палате, указывал на это, являюсь приверженцем этой позиции и сейчас.

Полагаю, что только после установления порядка, при котором Совет Федерации будет формироваться путем избрания, смогут утихнуть все эти многочисленные споры о возможных плюсах и минусах той или иной модели формирования палаты. Избрание членов Совета Федерации непосредственно населением регионов, пожалуй, самый демократичный способ образования состава палаты, при котором мандат сенатора будет наиболее легитимным.

К сожалению, Конституция Российской Федерации, оставив на усмотрение федерального законодателя вопрос порядка формирования палаты, заложила ту правовую неопределенность, которая не разрешена до настоящего времени. Для разрешения этого вопроса необходимо либо изменить соответствующее положение Конституции Российской Федерации, либо установить на законодательном уровне такой порядок применения выборных процедур, который соответствовал бы положениям Конституции Российской Федерации в части формирования Совета Федерации.

Думаю, что второй вариант вполне реализуем. Например, Совет Федерации может формироваться из числа лиц, выдвинутых на альтернативной основе соответственно региональным парламентом и главой субъекта Российской Федерации и поддержанных на предварительном голосовании населением субъекта. Это не будет избранием как таковым, но основное содержание выборной процедуры — голосование населения — будет присутствовать. Окончательное же решение на основании итогов

голосования, обязанность делегировать того кандидата, за которого проголосовало большинство населения региона, будет принимать соответствующий орган региональной власти, делегирующий члена Совета Федерации. Это, в свою очередь, будет согласовываться с положением Конституции Российской Федерации в части вхождения в Совет Федерации двух представителей от каждого региона: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

Конституционно-правовая природа Совета Федерации предопределяет необходимость выбора такой модели ее формирования, при которой будет обеспечена стабильная деятельность на постоянной профессиональной основе. Глубоко убежден, что альтернативы выборности палаты регионов просто не существует.

Мы обязаны учитывать не интересы региональных властных структур, а жизненные потребности людей в регионах большой и великой страны!».

Почему бы не позаимствовать порядок формирования Сената Соединенных Штатов Америки. Там также первоначально сенаторов избирали члены законодательных собраний штатов. С 1913 года после вступления в силу 17-й поправки к Конституции США выборы сенаторов стали прямыми. Избирательный округ – весь штат. Такой же примерно порядок выборов членов Верхней палаты парламента и в Японии. В этой стране Верхняя палата парламента – палата Советников избирается на всеобщих выборах.

Автор статьи убежден, что выборный принцип формирования Совета Федерации наиболее предпочтителен с точки зрения общих закономерностей и тенденций современного парламентаризма. Именно при таком подходе Совет Федерации формируется из высокопрофессиональных людей, владеющих проблемами региона и пользующихся авторитетом, как у населения, так и в среде региональной властной элиты. И такой Совет Федерации необходим России уже сегодня, потребность именно в таком понимании природы Совета Федерации, принципов его формирования очевидна. Поэтому чтобы реформа Совета Федерации и в целом государственной власти не оборачивалась очередным проявлением субъективизма и волонтаризма необходимо обеспечить её проведение в строгом соответствии с действующей Конституцией РФ либо на основе её опережающих изменений. Такого рода реформы нуждаются не только в глубоком всестороннем профессиональном анализе но и в честных доверительных консультациях непосредственно с народом. В противном случае все мы рискуем оказаться в ситуации когда вновь будем вынуждены констатировать «хотели как лучше, а получилось как всегда».

1. Конституция РФ (2004) М: ИН ФРА-М.
2. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. (2007) Конституционное право России. М. Издательство МГУ.
3. Федеральный закон от 05.12.1995 г. №192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации» Собрание законодательства Российской Федерации 1995 №50 ст.4869.

4. Федеральный закон от 05.08.2000 г. №113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации» (собрание законодательства Российской Федерации 200 №32 ст.3336.
5. [www.mironov.ru](http://www.mironov.ru) (Председатель Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации).
6. Федеральный закон от 14.02.2009 г. №21-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные статьи Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации Р.Г. № 4851 от 18 февраля 2009 года.
7. Материалы Агентства экономико-правовых консультаций и деловой информации «АКДИ Экономика и жизнь».

**ПАЛКИН А.Г.,**  
*к.ю.н., научный сотрудник,*  
*Институт степи УрО РАН (г. Оренбург),*  
*460000, г. Оренбург, ул. Пионерская, 11 тел. раб.:(3532)776247,*  
*palkin-alex@yandex.ru*

## **ФАКТОР СТЕПИ В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ ДРЕВНЕРУССКОГО ГОСУДАРСТВА В ТРУДАХ ЕВРАЗИЙЦЕВ**

**Ключевые слова:** *евразийство, монголо-татарское иго, Россия, Степь, кочевники, Туран.*

*В статье рассматривается проблема монголо-татарского периода в истории России. Проанализирована точка зрения представителей евразийства, которые вопреки устоявшемуся мнению, доказывают, что монголо-татарское иго имело положительное значение для дальнейшего исторического развития Руси.*

**Key words:** *Eurasian, the Mongol-Tatar Yoke, the Russian Federation (Russia), the Steppe, the nomads, Turan.*

*The article deals with the problem of the Mongol-Tatar Period in the Russian history. The point of view of the «Eurasian theory» representatives who – in spite of the stated opinion – prove that the Mongol-Tatar Joke had some positive influence on the further development of Russia has been analysed in it.*

Первостепенную значимость в евразийской историософии и истории государства и права, во всем евразийском учении занимает проблема монголо-татарского периода в истории России.

Вопрос о монголо-татарском иге по своему содержанию выходит далеко за рамки чисто исторической и государствоведческой проблематики. Эта проблема имеет громадное историософское, более того, методологическое значение для правильного понимания российского менталитета, причин, породивших российскую государственность, специфические черты национальной психологии; для понимания генезиса современного российского общества и многого другого.

Главным положением, в корне отличающимся от традиционной историософии, явилось шокирующее утверждение Н.С. Трубецкого: «Представление о том, будто бы позднейшее русское государство есть продолжение Киевской Руси, в корне неправильно»<sup>1</sup>. Столь же шокирующим был вывод П.Н. Савицкого: «Без татарщины не было бы России», – и Л.Н. Гумилева, поставившего под сомнение само понятие «монголо-татарское иго». В 1480 году произошло не освобождение от монголо-татарского ига, а замена ордынского хана московским царем с перенесением ханской ставки в Москву<sup>2</sup>. Вывод довольно странный с точки зрения традиционной историософии, но, как представляется, верный.

Главным аргументом авторов концепций губительного влияния монголо-татарского ига на развитие России является утверждение о громадной отсталости завоевателей (монголов) от побежденных (жителей Киевской Руси). Эта точка зрения продолжает доминировать и сегодня.

Первыми в отсталости монголо-татарской культуры в сравнении с русской серьезно усомнились евразийцы Н.С. Трубецкой, Г.В. Вернадский, П.Н. Савицкий. В методологическом плане это сомнение зиждется на культурологическом постулате евразийцев о невозможности ранжирования культур по принципу «высшие – низшие». Нет высших и низших, есть разные культуры – этот тезис евразийцы используют и при рассмотрении русской и монгольской культур в монголо-татарский период истории России. Исследования истории Востока вообще и истории Монголии в частности, проведенные представителями разных наук в 1950-1990-е годы, во многом подтверждают и дополняют «предчувствия» евразийцев.

Евразийцы создали собственную концепцию российской истории и развития российского государства. Заметное место в этой концепции занимают представления евразийцев о роли туранского элемента в этногенезе русской нации.

В статье «О туранском элементе в русской культуре» (1925) Н.С. Трубецкой подчеркивал, что «само объединение почти всей территории современной России под властью одного государства было впервые осуществлено не русскими славянами, а туранцами-монголами. Распространение русских на Восток было связано с обрусением целого ряда туранских племен, сожителство русских с туранцами проходит красной нитью через всю русскую историю»<sup>3</sup>.

Исходя из того, что «туранский психический облик явственнее всего выступает у тюрков, которые к тому же из всех туранцев играли в истории



Евразии самую выдающуюся роль»<sup>4</sup>, Н.С. Трубецкой предпринял попытку обозначить элементы влияния туранской психологии на русский национальный характер. «Весь уклад жизни, в котором вероисповедание и быт составляли одно («бытовое исповедничество»), в котором и государственные идеологии, и материальная культура, и искусство, и религия были нераздельными частями единой системы, системы, теоретически не выраженной и сознательно не формулированной, но, тем не менее, пребывающей в подсознании каждого и определяющей собой жизнь и бытие самого национального целого, – все это, несомненно, носит на себе отпечаток туранского психического типа. А ведь это именно и было то, на чем держалась старая Русь, что придавало ей устойчивость и силу»<sup>5</sup>. Ученый считал, что истоки российской государственности лежат не в Киевской Руси, а в Московском княжестве, ведущем свое прямое происхождение от улуса Джучи – огромного региона Великой Монгольской империи. Великих князей московских поэтому надо рассматривать в качестве восприимчивых монгольских ханов. В свете этого он давал положительную оценку результатам монголо-татарского нашествия на Русь.

Значительное место в создании евразийской концепции русской истории и развития российского государства принадлежит Г.В. Вернадскому. Взаимодействие русской земледельческой культуры со Степью побудило Г.В. Вернадского дать оценку истории России как соотношения лесной и степной полосы. По его мнению, этот регион включает в себя различные климатические зоны, но при этом сохраняет историческое единство. Г.В. Вернадский впервые дал цельную картину влияния биосферы на историю развития русского народа.

Первый (успешный, по мнению Г.В. Вернадского) тип русской колонизации – торговля Великого Новгорода через Урал с Сибирью, в ходе которой торговцы шли за мехами, прокладывая путь земледельцам. Второй, южный, тип колонизации – «попытки подчинения степи русской земледельческой культуре»<sup>6</sup>, главным направлением которых был торговый путь «из варяг в греки». Серьезную трудность в реализации южного направления русской колонизации представляла нестабильная ситуация на границе между Русью и Великой Степью, которая создавалась постоянными набегами кочевников. Положение изменилось в результате монголо-татарского нашествия. В этой связи Г.В. Вернадский развивал общий для евразийства тезис о позитивном влиянии монголо-татарского господства на развитие России. К примеру, анализируя результаты монгольского нашествия, он выделил два положительных момента: «1. Расширились географические сведения русских о юго-востоке и усилились личные связи с этим юго-востоком. 2. Создалась крепкая государственная организация, которая способна была воспользоваться новыми условиями. Эта государственная организация и подняла оброненную Киевской Русью идею планомерной колонизации степи»<sup>7</sup>.

Тезис о том, что, попав под монголо-татарское иго, Русь избежала гораздо более опасной для ее культуры европейской экспансии, был позднее развит Г.В. Вернадским в статье «Два подвига св. Александра Невского» (1925)<sup>8</sup>. Г.В. Вернадский альтернативно оценивая деятельность князя Александра Невского и Даниила Галицкого, подчеркивает судьбоносность для будущего России «замирения» Невского с Батыем и его преемниками во имя усиления борьбы с западным нашествием немцев и шведов, ибо «монгольство несло рабство телу, но не душе. Латинство грозило исказить саму душу»<sup>9</sup>. Именно это и произошло, считает Г.В. Вернадский, в результате ориентации Д. Галицкого на Запад, латинство: Юго-Западная Русь на долгие века оказалась в латинском рабстве, которое «не изжито было до наших дней»<sup>10</sup>.

Возвращаясь к классификации основных направлений русского освоения Евразии, разработанной Г.В. Вернадским, следует подчеркнуть, что идея влияния степной культуры на развитие России является принципиально важным положением созданной им исторической и государствоведческой концепции. По его мнению, после объединения русских княжеств вокруг Москвы и завоевания Казани и Астрахани возник и стал развиваться третий, по классификации Г.В. Вернадского, тип колонизации, который являлся своеобразным синтезом двух предыдущих: «Дальнейшая восточная колонизация слагается уже из обоих типов движения: севернорусского, промышленного, и южного, степного. Московское государство соединяет обе эти силы и налагает на них свою печать»<sup>11</sup>.

Положительное значение монголо-татарского ига для дальнейшего исторического развития Руси было отмечено П.Н. Савицким. Учёный в статье «Степь и оседлость» (1922) писал в этой связи: «Прежде всего, укажем следующее: без татарщины не было бы России... Ту беспомощность, с которой Русь передалась татарам, было бы нелогично рассматривать как «роковую случайность», в бытии дотатарской Руси был элемент неустойчивости, склонность к деградации, которая ни к чему иному, как чужеземному игу, привести не могла»<sup>12</sup>. Он считал, что в случае, если бы в период упадка Русь попала бы в руки других завоевателей, последствия этого для русской культуры были бы катастрофическими: «Велико счастье Руси, что в момент, когда в силу внутреннего разложения она должна была пасть, она досталась татарам и никому другому. Татары – «нейтральная» культурная среда, принимавшая всяческих богов и терпевшая любые культуры, пала на Русь как наказание божье, но не замутила чистоты национального творчества. Если бы Русь досталась туркам, заразившимся «иранским фанатизмом и экзальтацией», ее испытание было бы многожды труднее и доля горше. Если бы ее взял Запад, он вытянул бы из нее душу... Татары не изменили духовного существа России; но в отличительном для них в эту эпоху качестве создателей государства, милитарно-организующейся силы они, несомненно, повлияли на Русь. Скажем прямо: на пространстве всемирной истории западноевропейскому ощущению моря, как

равноправное, хотя и полярное, противостоит единственно монгольское ощущение континента; между тем в русских «землепроходцах», в размахе русских завоеваний и освоений тот же дух, то же ощущение континента»<sup>13</sup>.

П.Н. Савицкий считал, что русское духовное своеобразие сформировалось во многом под воздействием торговых и политических контактов со Степью. Отсюда сочетание в русской культуре «оседлой» и «степной» стихий. Стержнем русского культурного своеобразия П.Н. Савицкий считал русское благочестие. «И вот, благочестие это – такое, как оно есть, и такое, каким оно считало русскую духовную жизнь, – создано именно во времена «татарщины». В дотатарской Руси – отдельные черты, намеки; в Руси «татарской» – полнота мистического углубления и постигновения, и ее лучшее создание, русская религиозная живопись; весь расцвет последней целиком умещается в рамки «татарского ига»<sup>14</sup>.

Князья московские, получив от золотоордынских ханов «ярлык» на великое княжение (то есть право на сбор дани в пользу Орды), сумели создать новый тип государственности и вторую форму российской цивилизации – Московскую Русь.

Таким образом, русский народ получил два богатых исторических наследства – монгольское и византийское. Монгольское наследство – евразийское государство. Византийское наследство – православная государственность.

---

<sup>1</sup> Трубецкой Н.С. История. Культура. Язык. – М., 1995. – С. 211-212.

<sup>2</sup> Гумилев Л.Н. Историко-философские сочинения князя Н.С. Трубецкого (Заметки последнего евразийца) // Трубецкой Н.С. История. Культура. Язык. – М., 1995. – С. 42.

<sup>3</sup> Трубецкой Н.С. О туранском элементе в русской культуре // Россия между Европой и Азией: Евразийский соблазн. – М., 1993. С. 59.

<sup>4</sup> Трубецкой Н.С. О туранском элементе в русской культуре // Россия между Европой и Азией: Евразийский соблазн. – М., 1993. С. 61.

<sup>5</sup> Трубецкой Н.С. О туранском элементе в русской культуре // Россия между Европой и Азией: Евразийский соблазн. – М., 1993. С. 71.

<sup>6</sup> Вернадский Г.В. О движении русского племени на восток // Научно-исторический журнал. Т.1. Вып. 2. – М., 1913-1914. С. 53.

<sup>7</sup> ГАРФ, ф. 1137, оп. 1, д. 36, л. 2.

<sup>8</sup> Вернадский Г. Два подвига св. Александра Невского // Наш современник. – 1992. – № 3. С. 151-158.

<sup>9</sup> Вернадский Г. Два подвига св. Александра Невского // Наш современник. – 1992. – № 3. С. 154.

<sup>10</sup> Вернадский Г. Два подвига св. Александра Невского // Наш современник. – 1992. – № 3. С. 153.

<sup>11</sup> Вернадский Г.В. О движении русского племени на восток // Научно-исторический журнал. Т.1. Вып. 2. – М., 1913-1914. С. 57.

<sup>12</sup> Савицкий П.Н. Степь и оседлость // Россия между Европой и Азией: Евразийский соблазн. – М., 1993. С. 123-124.

<sup>13</sup> Савицкий П.Н. Степь и оседлость // Россия между Европой и Азией: Евразийский соблазн. – М., 1993. С. 129.

<sup>14</sup> Савицкий П.Н. Степь и оседлость // Россия между Европой и Азией: Евразийский соблазн. – М., 1993. С. 125.

**СКУРАТОВ И.В.,**

к.и.н, доцент кафедры теории государства и права,  
Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина,  
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8 (3532) 72-22-77,  
post@oimsla.edu.ru

## **ВЛИЯНИЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ НА РОССИЙСКУЮ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ**

«С кем бы мы ни говорили, к кому бы мы ни обращались, мы должны зорко и трезво измерять его мерилom симпатий и намерений в отношении к единой, национальной России и не ждать от завоевателя – спасения, от расчленителя – помощи, от религиозного совратителя – сочувствия и понимания, от погубителя – благожелательства и от клеветника – правды».

Русский философ и мыслитель Иван Ильин

***Ключевые слова:** мировое правительство, глобализация, политика «управляемого хаоса», Гарвардский проект, Джо Баден, Джон Маккейн, альтернативная политика "золотой миллиард", синтез опыта цивилизаций.*

*Статья посвящена проблемам глобализации, которая используется во всем мире правительством, чтобы захватить власть над людьми и установить новый глобальный фашизм.*

***Key words:** world government, globalization, the policy of "controlled chaos", Harvard Project, Joe Baden, John McCain, an alternative policy "golden billion", the synthesis of the experience of civilizations.*

*The article deals with the challenges of globalization, which is used worldwide by the government to seize power over mankind and the establishment of a new global fascism.*

Современная глобализация имеет две стороны. Внешняя ее сторона отражает все штампы эпохи модерна: прогресс, демократия, права человека, всеобщее благоденствие. Внутренняя, только для правящих элит, будучи раскрытой, способна вызвать настоящее смятение сознания.

Официально утверждается, что глобализация – это процесс интеграции народов и государств в единую мировую систему, функционирующую на основе международной стандартизации и унификации поведения всех ее субъектов. В качестве основного критерия прогресса рассматривается прибыльность, т.е. получение денег на всём, что можно продать. Однако, все это внешняя сторона глобализации. Чтобы понять, что происходит на самом деле, нужно ответить на один простой вопрос – кому это выгодно? Надо увидеть, кто стоит за глобализацией и какие цели преследует.

В 70-х годах XX века ученые пришли к выводу, что глобальные проблемы стихийно ведут человечество в тупик, который становится необратимым примерно через 100 лет. Проблема заключается в том, что уровень жизни, на который претендует западноевропейец, даже теоретически нельзя обеспечить остальному населению планеты. Ресурса не хватит, чтобы всем шести миллиардам дать западный уровень жизни. Население США, составляющее около 5% населения планеты, потребляет 40% земных ресурсов. Если такой уровень потребления обеспечить еще 5%, это составит 80% ресурсов. А если еще 2,5%, то ресурсы окажутся использованными на 100%. Даже если цифра в 12,5% не будет расти, что делать оставшимся 87,5% населения планеты? Медленно самоуничтожаться? Добровольно это делать нации не собираются. Значит нужно о них позаботиться.

Поэтому под предлогом глобализации идет активное усиление власти мирового правительства (мировой финансовой олигархии). Этой глобальной власти на данный момент уже в основном подконтрольны все основные инфраструктурные системы управления международного сообщества (политическая, полицейская, финансовая, коммуникационная). Существует центр, позволяющий названными системами манипулировать. Существует социальный слой, объединенный вокруг глобальной власти и включающий в себя представителей национальных «элит». В очень большой степени существование этого слоя оторвано от всего остального человечества и протекает как бы параллельно ему. Уже сейчас между «элитами» и «всеми прочими» существует непреодолимый антагонистический барьер. Генеральный директор информационного аналитического агентства при Управлении делами президента РФ Александр Игнатов в своей статье «Стратегия "глобализационного лидерства" для России» подчеркивает, что «ключевым фактором, влияющим на современные глобализационные процессы, является деятельность Мирового правительства». Далее он пишет: «следует признать, что эта надгосударственная структура вполне эффективно исполняет роль штаба "Нового мирового порядка"». Однако в своей работе эта организация ориентируется на интересы малочисленной элиты, объединенной этническим родством и инициацией в ложах деструктивной направленности. Данное обстоятельство - узурпация власти в Мировом правительстве хасидско-парамасонской группой - требует скорейшего исправления». Александр Игнатов признает, что «выдвинув теорию

"золотого миллиарда", Мировое правительство искусственно ограничило число людей и стран, которые имеют право на участие в глобализационных процессах на лидирующих ролях. Россия, по мнению хасидско-парамасонской группы, не должна входить в число таких лидеров и рассматривается исключительно как источник сырьевых ресурсов для "Нового мирового порядка"».

События 2011 года убедительно доказывают, что суть глобализации заключается в создании условий благоприятствующих ограблению стран и постепенному (под благовидными предлогами) уничтожению народов и наций для того, чтобы захватить жизненное пространство, территорию для избранного выжить меньшинства. Фактически речь идет о формировании глобального либерального фашизма и тотального электронного рабства под лживой вывеской гуманизма и демократии.

Задача мировой закулисы – закрепить моральное и материальное превосходство ничтожного меньшинства человечества не только опираясь на военную мощь (хотя она не исключается), а прежде всего через формирование определенного сознания рабов, нравственное разложение обреченных на гибель наций, стран и, таким образом, их духовное, а значит абсолютное подчинение своей власти. Сегодня процесс захвата власти в мире этой закулисой переходит в новую, активную фазу. И причина этого не в тех людях, которые составляют закулису, а в том, что произошла кардинальная мутация большей части человечества - психологическая, интеллектуальная, поведенческая. Но в конечном счете - духовная мутация, неспособность людей различать зло и добро, а главное - активно противостоять злу, которое приходит в этот мир сначала в виде духовного зла, а уже потом трансформируется в зло материальное (в сфере экономики, политики, гражданских отношений): в виде растущего материального неравенства и социальной поляризации общества, усиливающейся эксплуатации наемного труда и возрождения прямого (физического) рабства, прогрессирующей преступности, эпидемии распространения наркотиков, содомии, роста заболеваний и смертности, войн и т.п.

Сначала мировая закулиса проверяет степень достигнутой духовной деградации человечества, его духовного подчинения своей власти и только затем начинает военные действия. Так, событиям на Ближнем и Среднем Востоке предшествовал глобальный тест под названием «Викиликс». Как известно, в 2010 году произошла мощнейшая якобы «утечка» секретной информации из тайников Центрального разведывательного управления, Пентагона, Государственного департамента США в результате действий знаменитого австралийского хакера Джулиана Эссенджа. Миру было выставлено на показ «грязное белье» политиков и государственных деятелей Америки и других стран. Однако мир прореагировал на это крайне вяло, а власти Америки и деятели мировой закулисы восприняли это как мандат на любой произвол. «Народные» арабские революции января-мая 2011 года на самом деле являются продолжением кровавой и циничной политики

«управляемого хаоса» организованного мировым правительством в рамках глобального передела мира. Уничтожение режима полковника М.Каддафи стало серьезным успехом на пути «глобализаторов» к установлению «нового мирового порядка». Если оценить весь размах операции и уровень применения новейших технологий, то это не может не вызвать уважения. Это хороший пример очень серьезной политики, имеющей исторические цели.

В чем специфика успеха Запада в Ливии? В том, что дестабилизирован и повален наземь сильный режим, опиравшийся на социальную стабильность и высокий уровень жизни населения. Для того, чтобы повернуть против правительства благополучный народ, нужно очень умело и тонко овладеть его сознанием и внушить ему идеи о неприемлемости той жизни, которой он живет. А еще совсем недавно большинство ливийцев, несмотря на восточную специфику режима М. Каддафи, так не думали.

Подобного эффекта невозможно достичь с помощью отдельно разработанных программ или специально финансируемых передач спутниковых каналов. Здесь требуется более широкий подход и среди специалистов он называется информационной агрессией. Информационная агрессия имеет своим объектом сознание населения сразу многих «демократизируемых стран» и изменяет смыслы их традиционного существования. Сложившийся еще в период «холодной войны» сговор западных идеологических органов и СМИ об особенной «информационной политике» и есть информационная агрессия. Ее главная задача заключается в том, что во все мировые информационные потоки внедряется идея о преимуществе западного демократического стандарта и внушение чувства неполноценности народам, которые такого стандарта не имеют. Эта неполноценность становится питательной средой для засеивания ее нужными бактериями брожения. На фоне такой общей информационной агрессии уже осуществляются специальные идеологические операции, а также провокационные акты в отношении правительств отдельных государств, нацеленные на их компрометацию и устранение.

Появление широкой ливийской оппозиции, разрастание недовольства населения режимом М. Каддафи являлись результатом именно такой работы, тем более что ливийцы имели широкий доступ к спутниковому телевидению. Массовая психология подчиняется своим законам. На нее влияют самыми различными способами, в том, числе и с применением нейролингвистического программирования. Нет сомнения в том, что также, как и на египтян или тунисцев, на ливийцев оказывалось такое воздействие. Все те блага, которые создал М. Каддафи для ливийцев, перестали в их глазах существовать. Он превратился в «кровавого диктатора», и народ вышел на улицы. Верным признаком того, что мы имеем дело с результатом управления массовым сознанием, является отсутствие у среднего ливийца конкретных представлений о том, чего он хочет после ухода полковника, кроме общих лозунгов о свободе. Даже лидеры ливийской оппозиции не имеют более или менее четких программ построения нового общества в

конкретных условиях своей страны, где тлеют многовековые межплеменные и межэтнические противоречия. А значит, не они были истинными инициаторами восстания. Напротив, они были всего лишь детонатором в чужих руках.

Соединённые Штаты и Израиль продолжают действовать по известному плану "Большой Ближний Восток". Этот план предусматривает перекраивание всей политической карты Ближнего Востока, расчленение национальных государств. Его цель - убить двух зайцев: взять под контроль энергоресурсы региона, а заодно - весь исламский мир. События в Северной Африке - это лишь манёвры, подготовка к главному - к нанесению удара по Ирану и Сирии. Этот удар, возможно, первым нанесёт Израиль. За ним последует расчленение Ирана, создание независимого Курдистана. Затем под лозунгом пантюркизма (объединения всех тюркских народов в единую нацию под эгидой Турции) "национально-освободительная война" перенесётся в Сынцзян.

В последние годы мировое правительство проводит целые серии различных экспериментов по преобразованию мира. Опробованы: прямая варварская агрессия (Сербия, Афганистан, Ирак), шутовские «цветные революции» (Украина, Грузия и др.), «огненные революции» на Севере Африки. Очевидно, что главная цель этих действий - ни нефть и не влияние. Это промежуточная задача, которая поможет быстрее достигнуть главную цель – породить хаос, бурю, чтобы в итоге установить новый глобальный фашизм во всем мире.

В чем причина такой чрезвычайной активности мирового правительства по захвату планеты? Ученые подтверждают факт начала процесса смещения северного и южного полюсов планеты. Прогнозы ученых-климатологов, в большинстве своем далеких от общественной проблематики, не отличаются оптимизмом. Еще немного, и в Европе установится такой климат, как ныне в Сибири, сельскохозяйственные угодья Северной Америки превратятся в пустыню, Азию постигнут чудовищные наводнения, Бангладеш, скорее всего, полностью окажется под водой, острые продовольственные проблемы вновь появятся в Китае, над планетой завертится вихрь многочисленных разрушительных торнадо. Таков сценарий предстоящей климатической катастрофы. Американское издание Science опубликовало результаты исследования ученых, которое показало, что ураганы такой силы, как «Катрина», разрушившая в августе 2005 года Новый Орлеан, за последние 40 лет участились вдвое. Полюс холода в Северном полушарии переместится в район Вологда - Салехард, а на российском побережье Тихого океана и в Канаде установится теплый благодатный климат. Вечная мерзлота отступит на крайний Север, вместо лесотундры появятся плодородные почвы. В южном полушарии холодная зона переместится в район Австралии. Гольфстрим не будет больше омыwać берега Европы. Туда придут холодные воды Северного Ледовитого океана.



Зато на Дальнем Востоке холодное течение Куро-Сиво станет теплым и дополнительно обогреет Восточную Сибирь.

Почти 20-летнее исследование, финансируемое NASA, говорит о том, что человечеству следует готовиться к худшему — ледники тают все быстрее и быстрее, а темпы таяния увеличиваются с такой скоростью, которую не смогли предсказать ученые в своих самых пессимистичных прогнозах. Выяснилось, что ежегодно ледники теряли в своей массе на 36,3 гигатонны (единица измерения массы, равная 10 в девятой степени тонн) больше, чем за предыдущий год. Чтобы дать представление о масштабах ежегодных потерь льда, исследователи приводят следующий пример. Только за один 2006 год Гренландия и арктические льды лишились в общей сложности 475 гигатонн своей массы. Ранее эксперты полагали, что эта цифра не превысит 402 гигатонн, а ежегодное ускорение таяния будет как минимум в три раза ниже.

«Даже прогнозы, считавшиеся алармистскими и очень пессимистичными, сейчас оказались «побиты» — ситуация оказывается еще более плачевной, чем ожидалось, — комментирует представитель «Гринпис России» Игорь Подгорный. — Те ледники, которые, по оценкам специалистов, должны были таять в течение многих месяцев и лет, тают в течение недели. Вот каковы масштабы и скорость таяния».

Идет процесс не только таяния ледника, но и разрушения, что делает ситуацию еще более пагубной для человечества. Специалисты полагают, что уровень моря способен подняться больше, чем на 1 м, за ближайший век. «Кроме того, когда тают ледники, изменяется отражательная способность территорий — так называемая альбедо. В Арктике становится больше темных поверхностей, чем белого льда, который спокойно отражал солнечные лучи в атмосферу. Соответственно, темные поверхности станут их поглощать, — предупреждает представитель «Гринпис». — К чему это приведет? Будет еще теплее, льды начнут таять еще быстрее, климатические изменения будут происходить еще более интенсивно»<sup>1</sup>.

Будут затоплены территории всех стран расположенных вдоль водных пространств в т.ч. и США. Таким образом, для многих наций возникает крайняя необходимость скорейшего переселения на новые территории. Расчеты ученых показывают, что наиболее безопасной для выживания территорией будет земля России.

Поэтому уже сейчас в огромных масштабах идёт скупка российских сельскохозяйственных угодий датскими, литовскими, британскими, израильскими и иными зарубежными компаниями. Огромные площади земли сосредоточены в руках новоявленных российских феодалов, выступающих под видом агрохолдингов, реальными владельцами которых являются, как правило, 2-3 лица. Институт конъюнктуры аграрного рынка (ИКАР) оценивает общую площадь пашни под контролем 196 частных агрохолдингов (без учета структур, аффилированных с госкомпаниями) в 11,5 млн. га. 32 агрохолдинга контролируют более чем по 100 000 га каждый.

Земельный кодекс РФ, напомним, запрещает владеть землями сельхозназначения иностранным гражданам и компаниям, а также российским компаниям, если иностранцам принадлежит в них более 50%. Однако в отечественной практике прижились уже несколько способов обхода этого запрета. Среди наиболее популярных вариантов – использование для покупки земельного участка российских подставных физических или юридических лиц.

Ещё одна возможность обойти законодательство – продажа участка земли паевому инвестиционному фонду недвижимости. Если в нём хотя бы один пай принадлежит российскому лицу, то сделка считается законной. Дескать, российские интересы учтены.

Ну и, наконец, самый любопытный способ – создание в России «внучек» иностранных фирм. Про них в законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» ничего не говорится. А что не запрещено – то разрешено. Контролировать же деятельность «внучек» тем более сложно, если учитывать количество оффшорных компаний, которые записаны в учредителях у большей части российских корпораций. Мало кто при оформлении сделки будет внимательно изучать родословную компании до третьего колена.

Именно по этому варианту действует, например, шведская компания Black Earth Farming – первая агрокомпания, которая призналась в покупке сельхозземель в России. Её интересы в нашей стране представляет российская «внучка» «Агро-инвест», управляющая более чем 300 тыс. гектаров в Центральном Черноземье. Холдинг занимается растениеводством и собирается развивать молочное животноводство, свиноводство и птицеводство.

На рынке «засветились» и ещё несколько иностранных компаний. Так, председатель совета директоров датской Trigon Agri Уло Адамсон признал, что его фирма контролирует 100 тыс. гектаров сельхозземель в районе Пензы и Самары. По его словам, в освоение этих земель к 2009 году будет вложено больше 100 млн. евро. А к 2010 году Trigon Agri собирается довести площадь обрабатываемых земель в России до 150 тыс. гектаров. Причём, как честно заявил Адамсон, на приобретение земли приходится наименьшая часть инвестиций компании.

Литовская Agrowill Group AB, по словам замгендиректора компании Ремигиуса Жвирблиса, через три-четыре года намерена контролировать в России до 0,5 млн. гектаров, поскольку здесь есть возможность обзавестись крупными массивами высокого качества, а издержки на обработку земли ниже, чем в Литве. Компания интересуется участками не менее 10 тыс. гектаров, желательно с уже готовой инфраструктурой для растениеводства и в Черноземье.

Наконец, по некоторой информации, один из крупнейших владельцев российских земель – казахстанская компания «Иволга-холдинг» во главе с

Василием Розиновым. По словам другого землевладельца, Игоря Пинкевича, у «Иволги» в России около 500 тыс. гектаров<sup>2</sup>.

В этой связи заслуживают особого внимания сообщения из Алтайского края. «3 марта 2011 года в Барнауле по инициативе Русского общественного движения «Поселения объединенных Родов Алтая» (РОД «ПОРА») и Союза общественных организаций Алтайского края прошел очередной митинг против махинаций правящей группировки, связанных с кредитом Всемирного Банка Барнаулу под залог алтайских территорий, против бездействия силовых и правовых органов и должностных лиц, покрывающих это и другие деяния. В резолюции, направленной Президенту, Правительству РФ барнаульцы оценили состояние дел в правоохранительных органах Алтайского края как угрожающую общественной и национальной безопасности.

Напомним, что этот жилищный займ крупнейшей мировой финансовой структуры был выделен городу для строительства инфраструктуры пригородных поселков в 1995 году стараниями правительства Черномырдина с участием губернатора Коршунова, затем Сурикова. Но уже в 1996 году упоминания о займе Всемирного Банка исчезли из СМИ, документы – из архивов, инфраструктура не появилась. Следом из архивов администраций города и района исчезли все постановления муниципальной власти о предоставлении земли в этом пригороде в собственность граждан для жилищного строительства, выданные до 1995 года. Загадочно появились новые документы 2000-х годов, по которым земля предоставлялась в собственность другим лицам. Часть участков, порой вместе с домами, была отобрана у людей правоохранителями и продана новым застройщикам. Документы же, имеющиеся в распоряжении Русского движения Алтая, позволяют сделать вывод о том, что эта земля фактически уже не принадлежит России, что, учитывая масштабы аналогичной деятельности Всемирного Банка в Российской Федерации, сегодня является самой охраняемой тайной в стране.» «Нам не нужны органы, которые покрывают условия, обстоятельства исчезновения этого кредита, платежи процентов и штрафных санкций Всемирному Банку из бюджета и откровенно ведут дело к тому, что однажды мы проснемся уже не на российской земле, а на территории, принадлежащей американцам», - прозвучало в выступлении жительницы барнаульского пригорода Н. Щеголевой<sup>3</sup>.

5 марта 2011 года на телеканале RUSSIA.RU в передаче «Программа Ц» впервые на телевидении страны было озвучено сенсационное признание о планах по колонизации территорий России и сопредельных государств<sup>4</sup>. Вся логика ситуации давно подсказывает, что необходимо делать «золотому миллиарду» в преддверии вероятных катастроф. Заходить на территории, расположенные высоко над морем, зарываться и обустраиваться там, отторгать их от государств, чья юрисдикция сегодня распространяется на эти территории, любыми путями.

Ясно, что решение проблемы выживания всего человечества невозможно в условиях господствующего сейчас политического и экономического строя. Основная проблема для землян заключается в том, чтобы успеть подготовиться к глобальным изменениям жизни на уровне изменения своего общественного строя и сознания. В рамках капиталистической глобализации это сделать невозможно. Вариант глобализации, который сейчас навязывают человечеству – это поэтапная, мучительная гибель. Сначала будут уничтожены народы стран четвертого мира, а затем дойдет очередь до населения стран «золотого миллиарда». То есть рядовым жителям западных стран в перспективе также уготована роль в лучшем случае рабов, а в худшем случае неперспективных (неконкурентоспособных) индивидуумов, которые подлежат планомерному «списанию». Мировые ростовщики стремятся снизить риск «непредвиденных обстоятельств» в виде восстаний и бунтов со стороны миллиардов рабов.

Необходим альтернативный вариант развития человеческой истории, направленный на выживание всего человечества, на основе синтеза опыта цивилизаций Востока и Запада, отказа от роскоши современного потребительского капитализма к аскетизму самоограничения. Этот вариант дает шанс избежать планетарную катастрофу. Но чтобы сделать это, крайне важно понять механизм уничтожения, запущенный мировым правительством под видом глобализации, раскрыть его способы и методы реализации в нашей жизни.

Для того чтобы поработить и уничтожить большую часть наций, чтобы национальные ресурсы и территории перешли в руки глобальной финансовой олигархии, была задумана и сейчас непосредственно осуществляется следующая стратегия.

1) Уничтожение национальных государств, превращение их в колонии. В этих целях идет активное финансирование сепаратизма и экстремизма (Югославия, Россия, в будущем – Китай). Так как крупные нации способны противостоять глобализму, их надо разбить на мелкие этнические группы.

2) Отстранение народа от контроля за своей элитой. Отныне правящая элита должна связывать свое будущее не с опорой на свой народ, а со своими внешними глобальными покровителями. По сути, мы видим процесс сговора правящих элит за спиной своих народов. (Война в Югославии была невыгодна народам Европы, но выгодна мировому правительству.) Профессор, доктор философских наук А.С. Панарин считает, что сложилась ситуация, при которой народ оказывается преданным правящей элитой и не может больше на нее рассчитывать.

3) Главная цель глобализма – разложение (и порабощение) самого народа, у которого есть одна страна – его собственная. Пока народ как коллективный субъект истории существует, сохраняя способность осознать и проявить свою волю, победа мировой олигархии не будет окончательной. Задача – превратить народ в неорганизованный конгломерат

безответственных менял (торговцев), готовых все продать на рынок, организованный глобалистами. Это означает превращение населения в толпу ожесточенных, озлобленных друг на друга нелюдей, ведущих между собой войну за выживание. Для этого достаточно заразить духом наживы любой ценой ключевые группы влияния, создать примеры для подражания. Против России идет настоящая война. Противник подвергает наш народ интенсивной информационной бомбардировке, поражающей сознание людей. Мы не видим этого оружия, как, например, не видим радиоактивных излучений. И эффект его действия проявляется не сразу, как и в случае радиации. Однако разрушений и бед такого масштаба Россия не знала за всю свою многотрудную историю.

В людях стремятся насадить эгоизм, убить самую возможность жить коллективной жизнью. Людей программируют на реализацию только корыстных, материальных интересов. Культивируется эгоизм и потребительство. Стремятся стереть, вычеркнуть из сознания такие понятия, как Родина, патриотизм, честь, совесть, долг. Осмеивается русская история, культура и традиции, продолжается очернение русских героев. Все это подается в развлекательной, легкой форме, маскирующей разрушительность внедряемых установок. Эфир забит фильмами, сериалами, эстрадой, шоу и прочими программами, рекламой, несущими чужие образы, установки и модели поведения.

За 20 лет были созданы новые стандарты жизни без чести и совести. Мы увидели возвращение раннего феодализма при внешних атрибутах демократии. Произошло колоссальное разделение общества на сословие бесправных и сословие привилегированных. Если анализировать доходы 10% богатых и 10% бедных, то соотношение доходов от собственности может различаться более чем в 800 раз. "В России появилась огромная масса бедных и почти бедных людей, а с другой стороны, у нас есть верхушка общества — 10–12% богатых, которые живут отдельно от этой большой массы людей, — отметил директор Центра социально-экономических измерений РАН Алексей Шевяков.— Сегодня мы имеем глубокое социально-экономическое расслоение общества, и корень таких глубоких деформаций находится в области распределительных механизмов и отношений». Недавно Федеральная служба государственной статистики РФ обнародовала данные исследования распределения в 2010 году доходов среди различных слоев населения. По этим официальным данным, в крайней нищете (с доходом ниже 3422 рублей в месяц) существуют 13,4 процента граждан России. Просто нищими (с доходом от 3422 до 7400 рублей) являются 27,8 процента. К бедным (с доходом от 7400 до 17000) относятся 38,8 процента. "Богатыми среди бедных" (с доходом от 17000 до 25000) являются 10,9 процента. На уровне среднего достатка (с доходом от 25000 до 50000) живут 7,3 процента. 1,1 процента - это состоятельные граждане с ежемесячным доходом от 50000 до 75000. Так называемые богатые, с доходами свыше 75000 рублей в месяц, составляют лишь 0,7 процента населения.

По данным депутата Госдумы Виктора Илюхина состояние 100 валютных миллиардеров нашего государства оценивается в 520 миллиардов долларов, что равняется всем золотовалютным запасам Центробанка страны.

Фактически вернулись все типично феодальные явления, ярко раскрытые академиком РАН, профессором, доктором юридических наук В.С. Нерсисянцем. Оставалось совсем немного времени, чтобы российский народ объявили неспособным, нерентабельным и передали наши ресурсы и землю в руки «эффективных» глобальных собственников. Но хозяева мира поспешили соединить два процесса в один. Первый процесс – передача отчужденной у нации собственности в руки мировой финансовой олигархии в лице транснациональных компаний, был в самом разгаре, когда в мировом правительстве решили, что можно начинать освобождаться от местных исполнителей. В начале 21 века оказалось, что все герои великой либеральной революции в России 90-х годов прошлого века больше не нужны. Запад поспешил объявить режим в России криминальным, приватизацию нелегитимной. Начались разоблачения российских олигархов. В общем, в гарантиях новым собственникам и правителям России было отказано. Попользовались - и хватит, отдавайте ваши богатства глобальной элите. А для полной ясности и надежности Запад предпринял резкое расширение НАТО к самим границам России.

Почему так торопились? Дело в том, что Россия мешает новому мировому порядку не только как особая государственная и геополитическая величина, но и как тип православной культуры, самим фактом своего существования отрицающий античеловеческий вариант конца истории и утверждающий альтернативный - мирный, духовный вариант выживания и развития человеческой цивилизации. Православная культура даже в ослабленном состоянии способна противостоять тотальному порабощению, превращаясь в своего рода островок духовного сопротивления, доказывая, что возможен другой путь развития человечества, который значительно лучше, так как ведет к выживанию во взаимопомощи и уважении. Опасность России для глобализаторов в первую очередь в способности объединять в себя самые разные народы и культуры, не теряя при этом генерального курса. Россия – тот стержень, на который может «намотаться» сила мирового масштаба, достаточная для разрушения планов мировой закулисы и создания альтернативного пути развития. Это делает Россию самой потенциально опасной страной. Именно Россия может собрать вокруг себя мир, тогда как Китай, Индия или любая другая страна Европы и Америки не способна на такое. Не случайно Б. Бжезинский, бывший советник американского президента по Восточной Европе, открыто заявил, что после коммунизма главным врагом западной цивилизации является православие, потому что православие – исторический фундамент России. Опираясь на этот фундамент, можно полноценно возродить Россию с колонии до уровня мировой державы. Не будет православия – не будет процветающей, сильной России. (Русь имеет такую древнюю историю, с которой не может равняться

ни одна страна, ни один этнос. Последние исследования американских, немецких и российских ученых говорит о том, что здесь наблюдается непрерывная эволюция этноса на протяжении минимум 50 тысяч лет. Для сравнения: древний Шумер и древний Египет возникли всего лишь 5 тысяч лет назад. Собственно Русь - это колыбель человечества. Именно из Руси в те или иные времена ушли в разные стороны переселенцы, которые сформировали все многообразие мировых культур.) Поэтому главный геополитический проект мировой закулисы – это скрытое, максимально незаметное для большинства, умерщвление российского этноса, как основного конкурента.

Таким образом, в конце девяностых годов прошлого века перед правящим сословием Р.Ф. возникла серьезная проблема: как закрепить итоги первого этапа приватизации – национального, избегнув второго – международного, когда отчужденное у нации богатство из рук правящего сословия закономерно переходит во владение истинных организаторов данного процесса – мировой финансовой олигархии (или хотя бы немного его оттянуть). Правящее сословие России оказалось в тупике. Все 90-е годы XX века его реальной опорой была мировая закулиса. Пришло время горького похмелья. Как остаться у власти и сохранить контроль над ресурсами? Нужна новая точка опоры, надежные тылы. Самые надежные тылы – это благополучие народа, процветание коренных российских наций (или хотя бы видимость заботы о народе). Без опоры на народ как эффективно действующего коллективного субъекта нельзя создать сильное государство, а без сильного государства невозможно заблокировать механизмы глобального общества, требующего передачи национальных ресурсов в свои руки. Российский народ, до того презираемый и всячески поносимый правящей элитой в угоду Западу, оказался резко востребованным в начале 21 века. Естественно, что кардинально менять курс и проводить деприватизацию правящая элита не собиралась, как и тратить серьезные (более 5% от ВВП) суммы на социальные нужды. Необходимо было подстраховаться, чтобы мировая закулиса не смогла использовать протестные настроения для смены правящей элиты, как это происходило на Украине в ходе «оранжевой революции», в Грузии и Египте. Возникла острая необходимость убедить граждан России, что наша нынешняя правящая элита выполняет свои обязательства перед народом, поэтому другой не надо. Больше никто его так горячо и страстно «любить» не сможет. Для того, чтобы изобразить эту «любовь», власти пришлось вспомнить про здравоохранение, умирающее сельское хозяйство, образование, армию, вооружение! Либерально-западническая риторика сменилась патриотической. Хотя патриотичность эта больше театрализованная, ведь те же средства Стабилизационного фонда России хранятся в зарубежных банках и работают на благо США...

По мнению профессора А.С. Панарина, нынешней правящей элите России, чтобы сохранить свою власть придется повторить весь путь,

проделанный большевиками с 1917 по 1941 годы, но в более сжатые сроки и в более жестких обстоятельствах. Причем многие действия будут повторяться буквально шаг в шаг. То есть, речь идет о внутреннем перераспределении власти внутри правящей элиты и изменении ее курса под влиянием внешних обстоятельств. Это лучший вариант для России, т.к. он позволяет эволюционным путем решать возникающие задачи, сохранить стабильность государства.

Однако современное развитие событий показывает, что, скорее всего, правящее сословие остановится на половине пути, достигнув порог, дальше которого оно не сможет изменять внутреннюю политику по причине своей классовой сущности. В 1993 году Россия, формально декларируя строительство правового государства, фактически в политике, экономике и социальной сфере вернулась в нефеодалские отношения, которые были закреплены криминальной приватизацией. Итоги этой нелегитимной приватизации правящая элита не пересмотрит ни при каких обстоятельствах. Это тот самый классовый порог. Поэтому политика улучшения социально-экономического положения в рамках криминальных нефеодалских отношений утопична по своей сути, хотя в краткосрочной перспективе (перед выборами) она может давать эффект временного благополучия. Но в глубине государственного организма продолжается реакция скрытого разрушения государственности.

Это разрушение российской государственности идет пока незаметно потому, что протекает в духовной, нравственной сферах, но его масштабы и последствия чудовищны. Мы наблюдаем в современной России глубокое нравственное разложение власти и общества. При этом между властью и обществом лежит пропасть взаимной ненависти и презрения, основанная на гигантском материальном и социальном расслоении общества. Принципы феодального вассалитета и кормления от должности приводят к ситуации, при которой на всех должностях государственного управления оказываются худшие, а не лучшие: и в интеллектуальном, и, главное, в нравственном смысле. Это ведет к бессилию власти справиться с задачами управления государством, с решением вновь возникающих проблем. Одновременно происходит утрата жизненных перспектив у большинства общества. В условиях нефеодалских отношений, повального сословного блага бессмысленной становится любая созидательная деятельность. В итоге процветают паразиты общества. Самое опасное, что утрачивается смысл жизни у молодежи – главной движущей силы общества. Зачем учиться, достигать высоких знаний, если заранее ясно, что у большинства из них закрыта дорога в будущее. Сословное распределение должностей приводит к тому, что продвижение в карьере достигается за счет должности родителей, взяток, покровительства, даже если продвигаемый представляет из себя полного дурака. Принцип «вассал моего вассала - мой вассал» не оставляет место знаниям, совести, таланту. На первое место выходят близость к суверену, личная преданность, подчинение. В настоящий момент эта система



приобрела в России тотальный характер и действует на всех уровнях. Максимум еще 10 лет действия такой сословно-феодальной системы и общество окажется просто неспособным выполнять элементарные функции собственного жизнеобеспечения. Но у нас нет даже этих десяти лет. Феодалные отношения, которые мы имеем по сути, уже доказали на опыте мировой истории свою неэффективность, слабость. Государство, фактически построенное на феодалных отношениях, в принципе неспособно выдержать даже элементарную конкуренцию с капиталистическими государствами, в основе которых развитые буржуазные отношения. В противостоянии нефеодальной России и постиндустриальной Европы и Америки трагический для нас исход предрешен заранее.

Сейчас мировая финансовая олигархия делает вид, что снова поддерживает правящее сословие России, требуя за это выполнение своих условий. Не выполнить эти условия - означает потерять власть. И правящие элиты большинства государств мира безропотно выполняют указания мирового правительства, прекрасно понимая: пока они дружат с хозяевами мира, они защищены. Всеми правдами и неправдами правящая элита России подгоняет экономические показатели под те, что были указаны нам свыше – из ВТО и МВФ, за спинами которых стоит реальный хозяин планеты – мировая финансовая олигархия. Эти чудовища власти привыкли играть в судьбы людей как в куклы. Человеческая жизнь для них пыль. В своём маниакальном стремлении к неограниченной мировой власти они уже не одну сотню лет пишут и разыгрывают сценарии человеческих трагедий.

В 2012 году запланировано вступление России во Всемирную торговую организацию (ВТО). Снятие торговых барьеров и открытие своих внутренних рынков экономически слабыми государствами обрекает их промышленное и сельскохозяйственное производство на гибель под давлением международных монополий, противостоять которым в конкурентной борьбе они не в силах. Покупая же продукцию ТНК и не вырабатывая своей, развивающиеся страны лишаются всякой возможности инвестировать свою национальную экономику. Для страны догоняющего развития свобода торговли, минимум государственного вмешательства в экономику и финансы, монетарное регулирование, - это экономическая смерть, социальная катастрофа и гибель государства.

В современной ситуации любые попытки внутренней оппозиции организовать выступления против властей будут жёстко подавлены. Ведь на это есть лицензия свыше. В итоге у власти возникает иллюзия полного контроля за ситуацией внутри страны. Но у мирового правительства нет друзей! Только временные партнёры. Пока они нужны – их поддерживают, но даже при этом решают свои стратегические цели. Чтобы, создав предварительно необходимые условия, избавиться от старых партнёров когда это будет необходимо и привести к власти новых, полностью подконтрольных своей темной воле.

Анализируя изменения в экономике и социальной сфере России за последние 20 лет, приходишь к тревожному выводу: их алгоритм, умело навязанный нам извне, носит опасный, разрушительный характер. Хочешь быть успешным в политике, процветать в бизнесе? Действуй по чётким схемам обогащений, уничтожающим российское общество и государство. При этом лично ты будешь процветать, станешь богатым бизнесменом, процветающим политиком, но ценой будет предательство России. Двадцать лет назад был дан “зелёный свет” той категории людей, которая готова строить своё личное процветание в буквальном смысле на костях соотечественников. Они верят (напрасно верят), что смогут обеспечить свое личное благополучие, а что дальше будет с нашей страной, их волнует мало. Так, на госзакупках воруют 1 трлн в год. Больше, чем дефицит Пенсионного фонда. И даже если взять далеко не самую масштабную сделку с акциями «Новатэка», то потери «Газпрома» на ней – \$1,35 млрд. Это больше половины всех федеральных расходов на культуру. Больше, чем государство ежегодно тратит на все музеи страны. Так что не завышенные социальные расходы, как почему-то принято считать, генерируют бюджетные трудности, а гигантское воровство элит, которые, кажется, входят в завершающую стадию своего жизненного цикла.

В итоге всё общество далеко от процветания, государство после 20 лет реформ заявляет о необходимости жёстко сократить расходную часть бюджета. Все эти 20 лет российское общество мужественно борется за выживание вопреки всему! Но в одиночку ему не справиться. Пора нынешнему правящему сословию очнуться от алчной погони за личным богатством. Обман всё это! Ловушка для двоечников, забывших историю. Мировая финансовая олигархия готовит для правящего сословия России большой сюрприз. Все нити кукловодов сходятся к 2014 - 2024 годам. Дело в том, что одновременная реализация монетизации социальной сферы, повышение цен на газ и электроэнергию до уровня мировых, вступление в ВТО, ряд других шагов и событий легко доведут российское общество до предельной точки кипения. Как мировая закулиса делает революции, мы уже знаем. Вполне вероятно, что мировое правительство умело направит протестные настроения под видом «революции» на полное уничтожение российской государственности.

Политологи высказывают предположение, что в этот раз «революция» может проходить под флагом создания Русской республики в противовес надоевшему и ненавистному федеральному центру. Империей зла, которую нужно разрушить, объявят уже РФ. Главная цель - раскол и распад страны. В итоге, под видом революции, произойдет легальный переход власти к «более международно-ориентированной, прозападной элите» единственное предназначение которой - окончательно уничтожить российскую государственность. Обломки РФ (этнически чистые «русские республики») будут всего лишь бандитскими режимами с экономикой еще более примитивной, нежели нынешняя. Это будут зоны диктатур, насилия и нового

варварства. При этом придут в полный упадок общенациональные системы, требующие существования единого, централизованного Русского государства: железные дороги, трубопроводная система, космическая отрасль и авиапром, ядерная промышленность, электроэнергетика и т.д. Исчезнут единое экономическое и юридическое пространства, нас разрежут внутренними таможами. В общем, воцарится дикость и нищета новой феодальной раздробленности. При этом вымирание русских в «русских республиках» только ускорится<sup>5</sup>.

Великий русский философ Иван Ильин еще 50 лет назад прозорливо описал два варианта развития событий в подобной ситуации: «Или внутри России встанет русская национальная диктатура, которая возьмет в свои руки крепкие «бразды правления», поведет Россию к единству, пресекая все и всякие сепаратистские движения в стране; или же такая диктатура не сложится, и в стране начнется непредставимый хаос передвижений, возвращений, отмищений, погромов, развала транспорта, безработицы, голода, холода и безвластия. Тогда Россия будет охвачена анархией и выдаст себя с головой своим национальным, военным, политическим и вероисповедным врагам». При возобладании второго варианта, по прогнозу Ивана Ильина, будет создано до двадцати отдельных «государств». В России начнется бесконечная гражданская война. Кстати, поправки в уголовный кодекс, фактически провоцирующие состояние гражданской войны в обществе, уже приняты!<sup>6</sup>

В этой связи особую актуальность приобретают материалы так называемого «Гарвардского проекта», который советской разведке удалось добыть в начале 80-х годов. Проект состоял из трех томов: «Перестройка», «Реформа», «Завершение». В начале первого тома была большая преамбула, в которой говорилось о том, что на грани XX и XXI веков человечеству грозит страшный кризис из-за нехватки сырьевых и энергетических ресурсов. Англосаксонские аналитики-экологи пришли к заключению, что спасение человечества зависит от того, насколько удастся разрешить общие задачи после уничтожения, как говорил тогдашний президент США Рональд Рейган, «Империи зла», то есть за счет СССР, с запланированным сокращением населения в 10 раз и разрушением национального государства.

Программа была рассчитана на три пятилетки. В первое пятилетие с 1985 по 1990 год планировалось проведение «Перестройки» с ее гласностью, борьбой за социализм «с человеческим лицом», подготовкой реформ «от социализма к капитализму». «Перестройкой» должен был руководить один вождь, предположительно Генсек. Второй том посвящен был «Реформе», ее время — 1990 – 1995 годы.

“Хьюстонский проект”- это детальная проработка этапа “Завершение”. Он связан только с Россией и в нем уже нет речи о расчленении СССР (как в Гарвардском проекте, по которому оно уже состоялось). Здесь уже речь идет о расчленении России на мелкие государства. По этим же планам: Сибирь должна отойти к США, Северо -

Запад — к Германии, Юг и Поволжье — к Турции, Дальний Восток — к Японии, чтобы установить прямой контроль над Сибирью и Дальним Востоком.

Хьюстонский проект предусматривает отказ от отношения к России как к единому государству, требуя отношения к ней как к ряду мелких государств. Предусматривается разработка отдельной политики к ее отдельным, расчлененным частям.

Мы видим, что две трети «Гарвардского проекта» уже реализованы... Не случайно Джо Байден, вице-президент США, на которого работает такая «скромная» аналитическая контора как ЦРУ, предрек, что РФ ещё будет жить максимум 15 лет, а минимум - ещё шесть лет. Збигнев Бжезинский давно заявил, что Россия «неправомерно» владеет недвижимостью в 10 часовых поясов. А Конгресс США берет на вооружение Акт о внешней безопасности и дипломатии, нацеленный на радикальный пересмотр прежних представлений о национальном суверенитете. Готовится правовое оформление грядущей большой войны за природные ресурсы.

11 марта 2011 года директор национальной разведки Джеймс Клаппер, выступая в сенатском комитете по вооружённым силам, высказал уверенность, что Китай и Россия являются самой большой угрозой для Соединённых Штатов. Сенаторы попытались уточнить: может, на самом деле речь идет об Иране и Северной Корее с их ракетами? Нет, стоял на своем Клаппер. «Русские, – буквально заявил он, – обладают потенциалом, представляющим для нас смертельную угрозу». Хотя и оговорился: он не думает, что «обе эти страны имеют сегодня намерение напасть на нас».

Полковник Каддафи в эксклюзивном интервью парижскому “JournalduDimanche” еще в начале марта 2011 года предупредил и об угрозе России в планах «перманентных революционеров». «Благодаря нашим секретным службам, я знаю, что люди Аль-Каиды завязали контакты с Доку Умаровым, направляющим российский джихад. Мы знаем, что эти контакты существуют, и идут дискуссии о том, чтобы сначала он «помог» в Ливии, а уже потом вызвать лифт обратно...» Картина не кажется фантастической, если учесть, что действующие в Ливии «повстанцы», в том числе «Ливийская сражающаяся группа», созданная не без участия некоторых спецслужб и не растерявшая связи с Аль-Каидой, - вовсе не плод больного воображения Муаммара Каддафи. Подрывным отрядам, сформированным в середине 90-х из ливийских эмигрантов, сражавшихся против советских войск в Афганистане, как и их «благодетелям», вызывать российский лифт обратно не привыкать.

В том случае, если ложная бутафорская «революция» в России вопреки планам мировой закулисы перерастет в реальную и к власти придет не компрадорская, правая, а патриотическая оппозиция, возможен второй вариант уничтожения российской государственности - прямая военная агрессия НАТО. К реализации этого варианта (параллельно другим вариантам) также идет очень активная подготовка. Так, эксперт В.

Красильников еще в конце 2002 г. предполагал, что нападение США на Россию (по сербскому сценарию, т.е. без интервенции сухопутных сил на нашу территорию) произойдет в районе 2010 года как точке наибольшей боеготовности США и НАИНИЗШЕЙ БОЕГОТОВНОСТИ РОССИИ и не будет затянуто во времени. Но! «Нападение не произойдет, пока на боевом дежурстве будут стоять хотя бы ТРИ ДЕСЯТКА ТЯЖЕЛЫХ РАКЕТ с реальным ресурсом (СС-18, СС-20, СС-22) и надежно защищенных средствами ПВО и защиты старта ракет».

Договор по СНВ-3 подписанный между Россией и США в апреле 2010 года в Праге решил задачу нейтрализации российского ядерного потенциала. При этом США реализуют программу развертывания 1400 объектов ПРО на суше, морских пространствах, на авиационных носителях (вспомним успешное испытание лазерной установки на Боинге-747 по уничтожению баллистической ракеты в феврале 2010 года), в космосе. При сокращении наших стратегических ракет до порога договора СНВ-3 все российские ракеты будут сбиты. Лишившись сдерживающего фактора неприемлемого для США ответного удара, мы становимся или беззащитной мишенью, или безропотным объектом ядерного шантажа. Так, в своем обращении к Президенту Российской Федерации Д.А. Медведеву Генерал-лейтенант Михаил Георгиевич Титов пишет: «Подписание Договора с США о взаимном сокращении ядерных средств - это серьезная ошибка, так как в НАТО (Европе) продолжают оставаться ядерные средства Англии и Франции, а также их Вооруженные Силы с обычным вооружением, усиленные Вооруженными Силами бывших стран Варшавского Договора. Поэтому этот Договор не обеспечивает безопасность России, но позволяет США и НАТО диктовать свои условия России, включительно до ввода войск НАТО на ее территорию».

Таким образом, как мы подробно рассмотрели выше, все внутренние и внешние факторы подготовки к войне новой формации против России находятся в завершающей стадии. Сценарий многократно отработан в Югославии, в Ливии, Сирии, далее везде... Главный урок, который США преподносят всему миру, состоит в том, что они демонстрируют технологию подготовки и ведения войны нового типа. Сначала готовится общественное мнение против определенного государства путем занесения его в список «неблагонадежных». Затем вводятся разного рода запреты, санкции (эмбарго). Потом следует период «выдерживания» намеченного противника в жёстких условиях до максимального его ослабления. В этот период осуществляется «разведка боем», определяются возможные цели, нейтрализуются потенциальные союзники будущей жертвы. И только после этого начинается прямая военная агрессия. Конечно, Россия не Ливия, Сирия или Иран. Здесь требуется более кропотливая, длительная работа. Нужно проводить политику одновременного ослабления обороноспособности страны и ее экономического потенциала, духовной деградации государствообразующих наций. Затем, на уже тщательно подготовленной

почве, с помощью пятой колонны организуются или межнациональные столкновения (хотя бы их имитация), или «народные» революции. Если не удастся захватить контроль над государством посредством таких «революций», наступает этап прямой военной агрессии. Благо, что обороноспособность страны к этому времени снижена до безопасного уровня. После чего, под массивную лживую пропаганду «о необходимости защиты прав и свобод человека» в духе Геббельса, добивают остатки обороны государства, уничтожают армию и забирают страну силой. Под всеобщее ликование либералов, что благодаря вмешательству мирового сообщества права и свободы местных аборигенов «восстановлены». А когда страна захвачена, можно «зачищать» территорию от коренных наций, превращая их остатки в рабов. Только об этой, истинной цели, уже молчок...

Возможен и третий вариант установления полной власти мирового правительства над территорией России, который пока кажется злой шуткой. Но в каждой шутке, как известно, есть доля правды. Уже неоднократно высказывалось мнение, что Россия может вступить в НАТО. Так, 9 сентября 2010 года на ярославском Мировом политическом форуме «Современное государство: стандарты демократии и критерии эффективности» И. Юргенс, председатель правления Института современного развития (ИНСОР), профессор Государственного университета — Высшей школы экономики выступил с докладом «Мы можем наладить более элегантные отношения с НАТО». Доклад ИНСОР напоминает моральный кодекс тех девиц, которые говорят клиенту: «лечь готовы, но сначала договоримся о цене». Цели предлагаемого мезальянса между Россией и НАТО даже в малейшей степени не соответствуют интересам российской государственности, русского народа. Под каким бы благовидным предлогом это нам не преподносили, на деле это будет означать только одно — полное и окончательное предательство нынешним правящим сословием национальных интересов России. Ведь единственным основанием для участия России в составе военного блока НАТО остаётся вхождение в него в качестве колониального или полуколониального сателлита. Если смотреть со стороны НАТО, то ни в какой иной роли РФ в трансатлантический союз допущена быть и не может, поскольку на данный момент лишь Россия и Китай являются для Альянса настоящими потенциальными противниками на пути к завоеванию мирового господства. И переход одной из этих двух держав на противоположную сторону возможен только при условии признания ей своей полной и безоговорочной подчиненности.

Во-первых, переходя под знамена Северо-Атлантического союза, Россия добровольно расстается со статусом самостоятельной геополитической силы. Тем самым она не только нарушает существующее в мире стратегическое равновесие, но и получает «общего противника», которым для НАТО, после присоединения к ней РФ, останется только Китай. Причем у российской стороны одновременно возникнет обязанность демонстрировать новым союзникам свою лояльность, участвуя в их

операциях по наведению «нового порядка» и по завоеванию стратегических плацдармов вокруг КНР. Естественно, что последняя, как и иные жертвы глобального беспредела, примет это во внимание.

Во-вторых, Россия, подобно прочим сателлитам Альянса, окажется перед фактом «дружеской оккупации» с его стороны - появления на российской территории натовских военных баз, организации боевого дежурства натовских сил быстрого реагирования, размещения и разрешения на свободную транспортировку натовской техники и вооружений на российской земле. Г-н Юргенс сказал об этом практически открытым текстом.

В-третьих, в случае если до прямого вооруженного конфликта НАТО с Китаем дело все-таки дойдет, территория России, географически представляющая буферную зону между атлантическим Западом и китайской сверхдержавой, автоматически превратится в театр военных действий со всеми вытекающими отсюда последствиями.

В-четвертых, наименьшим из этих последствий станет утрата даже видимой самостоятельности РФ, ее расчленение и раздел между главными участниками противоборства.

Вступление России в НАТО не только не может быть чем-либо полезно нашей стране, но и является - по разрушительности наступающих за этим последствий - прологом к её самоуничтожению. Итог будет только один - полное уничтожение российской государственности. Что позволит обеспечить мировому правительству беспрепятственное заселение «золотым миллиардом» своих новых земель на территории России, подавление сопротивления местных аборигенов (всех коренных наций России) путем военной диктатуры и их тотальное уничтожение. Надеюсь, что у нынешнего правящего сословия хватит ума, чтобы понять, какая участь в этом случае ждет их самих. Чтобы им при этом не обещали...

Последние события показывают, что требуется объединение всех народов приговоренных глобалистами к уничтожению. Необходимо превратить две следующие волны глобального экономического кризиса 2012-2015, 2017-2019 годов в последний кризис все системы капиталистического строя. Мировая элита признает, что этот кризис носит именно глобальный характер, поэтому готовых экономических рецептов по его преодолению у нее нет. В истории человечества еще не было подобного опыта. Ясно, что кризис будет использован для дальнейшего уничтожения национальных государств, порабощения наций. (Напомню, что после кризиса 1929 года в США депрессия продлилась 10 лет, причем она прекратилась не за счет внутренних ресурсов, а исключительно по причине начала Второй мировой войны). Важно предупредить подобное развитие событий, работая на опережение идеологически и организационно. Надо противопоставить античеловеческому варианту глобализации идеологию интернационализации мира на основе принципов социальной справедливости. Надо всеми доступными способами вести разъяснение истинных целей мирового

правительства. Пришло время объединиться всем антиглобалистам, но не абстрактно против глобализации, а для организации альтернативного глобализации интернационализма. Мировой правящей элите может противостоять только интернациональная духовная элита, опирающаяся на силу своей нации. Союз свободных наций мира сможет противостоять планам кучки негодяев по глобальному порабощению и уничтожению человечества.

И волна протеста нарастает во всем мире. Так 19-20 марта 2011 года во Франции, Италии, Канаде, на Кубе, в Венесуэле, в Португалии, Бразилии прошли массовые манифестации против иностранной агрессии в Ливии. Особенно активны левые и коммунистические движения. Манифестации, воззвания с призывом остановить бомбардировки Ливии, партийные издания, наполненные гневом и возмущением, политики, открыто говорящие своим правительствам правду. С резким осуждением агрессии в Ливии и собственного правительства выступило французское общественно-политическое движение “Comite Valmy”, объединяющее тех европейцев, которые не намерены отдавать суверенные права народов на откуп «глобальной элите». В заявлении национального бюро движения, озаглавленном «Нет империалистической агрессии в Ливии», в частности, говорится: «Комитет Вальми считает, что французы в подавляющем большинстве враждебны новой военной авантюре, империалистический характер которой не может быть замаскирован под алиби войны с гуманитарными целями. Мы осуждаем этот новый пример авантюрно-воинственного характера атлантистского, просионистского, компрадорского правительства нашей страны...»

Есть в заявлении Комитета Вальми и нелицеприятная критика позиции, занятой Москвой и Пекином: «Комитет Вальми выражает удивление по поводу пассивной позиции таких стран, как Китай и Россия, которые лишний раз уступили империалистскому давлению и не использовали свое право вето в Совете Безопасности ООН, использовать которое, как казалось, они в первое время намеревались. Эта колеблющаяся и примирительная позиция перед лицом империалистской агрессивности со всей определенностью несет этим самым странам вероятность того, что рано или поздно они сами станут жертвами политики агрессии и войны американских руководителей и их натовских вассалов».

В заключение документа национального бюро французского общественного движения говорится: «В интересах народов не поддаваться манипуляциям политиков и СМИ с их так называемым правом на «гуманитарное» вмешательство, которое есть не что иное, как уничтожение права народов располагать собой по собственному усмотрению. В Бахрейне войска Саудовской Аравии расправлялись с повстанцами, и это ничуть не беспокоило наших больших гуманистов. Потому что королевство Бахрейн, этот архипелаг Персидского залива, стратегически важен для Вашингтона, разместившего там штаб-квартиру V флота, задача которого – следить за



морскими путями, используемыми для поддержания операций в Афганистане. Кроме амбициозного намерения наложить руку на нефтяные богатства Ливии, Обама, перенея стратегию своего зловещего предшественника Джорджа Буша-младшего, вынашивает стратегические замыслы в отношении Большого Ближнего Востока, стремясь установить американскую гегемонию от Африки до Афганистана. Солидарность с ливийским народом не осуществляется через военную интервенцию или установление новой военной базы в Ливии»

Центром интернационализации может стать Россия. В этом условии нашего общего выживания в новых условиях. Сейчас в России борются две тенденции. Первая – национализм, как естественная реакция на американскую глобализацию, стремление защитить свои национальные интересы. Мы видим, что национально ориентированные партии набирают популярность во всем мире. Однако в новую эпоху глобализма только один национализм сам по себе не способен стать серьезной альтернативой. Наоборот, с помощью национализма глобалисты и разрушают крупные государства способные им противостоять на горстки марионеточных национальных княжеств. Как мы видим по Косово и Сербии, сейчас специально запущен процесс национальных отделений именно вопреки нормам международного права.

Вторая тенденция только зарождается. Проблема заключается в том, примет ли она характер антиглобалистского интернационала и мировой революции или оформится в виде новой сверхдержавы, воплощающей волю приговоренного к гибели мира в борьбе с американским гегемонизмом. Какая из этих тенденций возобладает зависит от выбора новых правящих элит России. Нынешней правящей элите России предоставляется уникальный шанс сохранить свою власть, возглавив новый интернационализм, развивая новую блоковую политику старого евразийского типа. Политику, ориентированную на поиск славяно-тюркского, славяно-мусульманского, славяно-индийского «антиглобалистского» синтеза.

Таким образом, главные выводы, которые мы должны сделать:

1. Наиболее сложным для России в геополитическом плане, вероятно, станет период 2014-2025 гг. К потрясениям этого периода необходимо готовиться уже сейчас.

2. В данных условиях для России целесообразно не снижение, а усиление потенциала стратегического сдерживания. Важно помнить высказывание Н. Макиавелли: «...то оружие священно, на которое единственная надежда». В противном случае России опять, как и в XIII веке, суждено стать «демпфером-поглотителем», в котором рассеется энергия натиска «восставшей Азии» на Европу. Не демобилизация, а мобилизация сил, составляющих оборонный потенциал страны, включая потенциал стратегических ядерных сил и тактического ядерного оружия, может обеспечить невовлечение России в будущую «большую войну» (крупный военный конфликт).

3. Идущие в мировой экономике процессы определяют ряд возможных сценариев развития России, далеко не всегда приводящих к желаемому будущему. При определенных условиях возможен и катастрофический исход для российской государственности. Мировой закулисой нашей стране уготована роль сырьевого придатка экономически развитых стран. Закономерным итогом такой политики будет сырьевая моноспециализация России и резкое уменьшение ее населения, существующая численность которого избыточна для обеспечения добычи и транспортировки сырьевых ресурсов. В перспективе этот путь может привести к распаду единого государства после 2024 года (потребность в котором резко уменьшается) и переходу к освоению ресурсов вахтовым методом под контролем ТНК или специально созданных международных структур.

Мировая экономика сейчас вступила в понижательную волну "большого кондратьевского цикла" на границе пятого и шестого технологических укладов, и поэтому в 2012-2015 гг. её ожидает новый, еще более глубокий и разрушительный кризис, который уничтожит нынешнюю мировую финансовую систему, основанную на гегемонии доллара США как резервной валюты. При этом глобализация сменится регионализацией или (по терминологии С.Глазьева), глокализацией мировых рынков.

Главная проблема для нашей страны в этой ситуации заключается в том, станет ли она центром одного из таких региональных рынков, т.е. Хартлендом, объединяющим огромное евразийское пространство в единый экономический союз, или же будет разорвана экономически более мощными конкурентами, такими, как ЕС, Китай, США и Япония, на мелкие псевдо государства.

4. Самое главное - необходимо восстановить духовную программу жизни русского народа, что позволит нам выжить, выстоять и обрести новую Святую Русь. Как пишет Татьяна Грачева в своей книге «Память русской души»: «чтобы русские перестали безответственно относиться друг к другу, нужно, чтобы они почувствовали общую ответственность за общее главное дело, выполнение которого требует полной сплоченности и самопожертвования». «Через эту сплоченность русские опять станут единым народом, мощной и грозной силой, способной дать отпор любому неприятелю. Поэтому неприятель делает все, что бы выбить фундамент этой сплоченности, чтобы превратить народ в разрозненную этническую массу, в схожих по биологическим признакам особей. Эта масса сосредоточена на удовлетворении биологических инстинктов и примитивных потребностей и лишена высоких смыслов своего существования. Такой этнической массой легко управлять и манипулировать. В конце концов, такую массу легко уничтожить, прежде всего, столкнув одних ее представителей с другими. Девизы известны: «Уничтожай своих врагов, руками своих врагов», «Разделяй и властвуй»».

«Чтобы перестать быть биологической массой, обреченной на заклание, в том числе путем самоуничтожения и взаимоуничтожения, нам нужно опять стать единым народом, осознав свое историческое призвание и место в этом мире. А чтобы стать единым народом, нам нужно обратиться к нашей исторической памяти, где заложена программа, завещанная нам нашими предками. Сейчас для нас это в прямом смысле вопрос жизни и смерти. Мы будем терпеть поражение, а наше государство и народ, пребывающий сейчас в историческом беспамятстве, будут обречены на полное уничтожение до тех пор, пока мы не встанем на путь самоотверженного выполнения своей исторической программы.

Программа, заложенная в исторической памяти русского народа, позволяла ему понимать происходящее и определять свое место в настоящем с точки зрения конкретных исторических ориентиров и будущих перспектив. Эта программа позволяла русскому человеку не потеряться в вихре событий из-за ощущения того, что он — лишь изолированная и ничего не значащая песчинка, которая погибнет в очередном историческом водовороте. Эта программа формировала личность, обладающую чувством сопричастности к выполнению общих исторических целей, достижению которых была подчинена жизнь всех предшествующих поколений народа. Эта программа таким образом объединяла народ. Без нее русский человек чувствует себя беспомощной, ничего не значащей песчинкой. А с ней его жизнь наполняется особым значением и силой духа многих поколений предков, трудившихся над осуществлением этой общей для всех программы, заложенной в исторической памяти. Благодаря этой программе историческая память несет в себе мощный объединительный заряд. Именно она делает этническую общность народом, имеющим свое особое цивилизационное предназначение.

Поэтому, чтобы встать на спасительный для нас путь и обрести вновь историческую память, нам нужно обратиться ко Христу. Только Он даст нам Свою могучую силу духа, которую Он давал нашим предкам для осуществления предначертанной Им исторической программы. Силой духа Христа мы всегда побеждали, потому что дух Христа — это дух победы над антихристом и дух созидания Святой Руси. Память русской души хранит в себе этот дух победы и дух созидания, дух, защищающий нас и дающий нам смысл и перспективу нашей жизни».

«Если мы обратимся к памяти русской души, то увидим, что вся история России и вся история наших великих побед зиждется на фундаменте духовной жизни. Старец Паисий отмечает: «В прошлом наш народ жил духовно, поэтому Бог благословлял его, и святые чудесным образом нам помогали. И мы побеждали наших врагов, которые всегда превосходили нас числом». Примеров этой помощи в нашей истории множество. Нужно рассказывать, распространять всем и повсеместно среди нашего народа правду о русской истории. Нужно всегда и везде бесстрашно, решительно и беспощадно разбивать, как наши предки разбивали силы врага, лжеисторические мифы, внедренные коварным противником в сознание

людей»<sup>7</sup>. Татьяна Грачева считает, что всем православным людям, гражданам России, прежде всего, нужно понимать духовные цели глобализма (борьба с христианством, приведение к власти антихриста), иметь представление о духовных средствах борьбы закулисы за мировую власть, а также (и прежде всего) крепить свою веру, подкрепляя ее истинно христианскими делами.

Хочу еще раз напомнить о первичности духовного противостояния над физическим на примере раскрытого выше механизма действия мировой закулисы, которая сначала осуществляет духовное подчинение человечества своей власти через его духовную деградацию и только затем начинает военные действия. Победа или поражение происходят сначала на духовном уровне, и только потом оформляются на физическом. В большой истории, как и везде, действует принцип превосходства духа над материей. Слабеет дух – и сужаются самые большие пространства, закрываются казавшиеся несомненными перспективы. Крепнет дух – и материя телесных сил повинуется. Пространства расширяются, перспективы проясняются.

Татьяна Грачева приводит в своей книге яркое доказательство первичности духовной основы над физической. «22 июня 1941 года в день всех святых, в земле Российской просиявших, армия нацистской Германии напала на Россию. В первые же дни войны казалось, что Красная армия будет разгромлена. Огромные потери в живой силе, потеря значительной части территории — все это уже не оставляло надежды на благоприятный исход. Место блюстителю Патриаршего престола митрополит Сергей обратился к русскому народу. Тогда же митрополит Илия, укрывшись в подземелье, начал молиться Божией Матери. Царица Небесная, явившись ему в огненном столбе повелела сказать властям условия, при которых будет одержана победа: это открытие храмов и монастырей, возобновление богослужений. В 1941 году, когда немцы были уже под Москвой, Верховный Главнокомандующий И. В. Сталин приказал обнести крестным ходом список чудотворной иконы Казанской Божией Матери вокруг стен блокадного Ленинграда, осажденной Москвы, а затем и Сталинграда. Враг везде был остановлен и разбит».

Необходимо особо подчеркнуть - вопрос даже не столько в спасении русского этноса и связанных с ним народов России: татар, башкир, марийцев, чеченцев, мордвы, карел и др... Вопрос стоит в спасении самого механизма эволюции, который до сих пор обеспечивал возможность выживания людей на планете. Без этого духовного преображения, может запуститься иная, зеркальный, механизм деградации, движения к обезьяне. В этом случае человечество может разделить судьбу неандертальца, эволюция которого в один момент остановилась и повернула вспять - и очень скоро неандерталец стал ископаемым видом человека разумного.

---

<sup>7</sup> (NASA: таяние ледников ускоряется пугающими темпами. // <<http://www.rbcdaily.ru/2011/03/10/cnews/562949979833392/>>)

---

<sup>2</sup> Елена Любимова. Россию скупают по-тихому... // <[http://www.ru-an.info/news\\_content.php?id=260/](http://www.ru-an.info/news_content.php?id=260/)>

<sup>3</sup> Антон Сизых. Барнаульцы не хотят отдавать американцам алтайскую землю. // <<http://www.newsland.ru/news/detail/id/647797/>>

<sup>4</sup> <<http://gidepark.ru/user/1681372848/article/285966/>>

<sup>5</sup> М. Калашников. Проект «Навальный» // <<http://forum-msk.org/material/kompromat/5756795.html/>>

<sup>6</sup> Синельников Михаил. Россию превращают в рай для преступников. // <<http://news.km.ru/rossiyu-prevrashchayut-v-rai-dlya-prestupnikov/>>

<sup>7</sup> Т. В. Грачева. Память русской души. — Рязань: «Зёрна», 2011. – С. 326. // <<http://www.russvt.ru>>

**СОЛОДКАЯ М.С.,**

*д.ф.н., профессор кафедры общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественно-научных дисциплин,  
Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина,  
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8 (3532) 72-22-77,  
post@oimsla.edu.ru*

## **ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ И ПРАКТИЧЕСКАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ**

***Ключевые слова:** местное самоуправление, эффективность, критерии эффективности, способы согласования критериев, качество жизни населения, адекватность критериев эффективности.*

*В статье обосновывается неадекватность нормативно введенных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации заявленным целям и их неполнота. Для обоснования проводится реконструкция развития понятия «эффективность», выделяются два основных подхода к оценке эффективности: «одномерный» и «многомерный». Автор раскрывает связь выделяемых видов эффективности с применяемыми способами согласования критериев эффективности.*

***Key words:** local government, efficiency, criteria of efficiency, methods of criteria coordination, life quality, adequacy of efficiency criteria.*

*In this article inadequacy of regulatory imposed measures for appraisal of local governments' action efficiency in Russia to claimed objectives and imperfections of them are justified. For justification a reconstruction of "efficiency" concept's development is conducted, two basic approaches to the appraisal of efficiency, one-dimensional and multidimensional are taken. The author reveals*

*connection between assignable types of efficiency and methods of efficiency criteria coordination applied.*

Проблеме эффективности в управлении, начиная с первых теорий менеджмента в конце XIX-начале XX века, всегда уделялось достаточно много внимания. По сути, само рождение первых теорий менеджмента во многом было обусловлено «погоней» за эффективностью. «Главной заботой управляющего должна быть эффективность,» - считал один из основоположников менеджмента Г. Эмерсон<sup>1</sup>, и продолжают считать многие управляющие сегодня.

Правда, борьбу за эффективность до недавнего времени в основном вели управленцы в сфере бизнеса. Однако, в последние годы и в государственном, и в муниципальном управлении все чаще слышны призывы к повышению эффективности. Российская действительность в этом вполне соответствует мировым тенденциям. В качестве подтверждения тому обратимся к недавним выступлениям представителей высшего уровня государственной власти РФ.

В Послании Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации<sup>2</sup>, например, ставятся цели: повысить к 2020 году энергоэффективность экономики на 40 процентов, повысить эффективность использования энергии в жилищно-коммунальном секторе, создать эффективный финансовый рынок, разработать и начать реализацию жизненно необходимой эффективной государственной политики в области детства, создать современную эффективную систему управления в природоохранной сфере, добиться эффективного обеспечения национальной безопасности и обороны. Заметим, что здесь приведены только те фрагменты Послания Президента, где непосредственно встречается слово «эффективность».

Не отстают от Президента РФ и главы регионов. Так, например, в выступлении губернатора – Председателя Правительства Оренбургской области Ю.А. Берга на IV общем собрании Совета (ассоциации) муниципальных образований области с программными заявлениями в качестве «первого актуального направления» провозглашается «повышение эффективности и открытости власти»<sup>3</sup>.

Заметим, что вопрос об эффективности деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации был поставлен не главами муниципальных образований, а, по извечной российской традиции, «сверху» - Президентом России. Это косвенно свидетельствует о том, что руководителей органов местного самоуправления эффективность деятельности руководимых ими структур, по большому счету, не интересует.

Нормативной основой оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов служит Указ Президента России № 607<sup>4</sup>. В Справке к этому Указу заявляется, что «введение системы оценки эффективности деятельности органов местного

самоуправления – логическое продолжение той работы, которая уже проводится по оценке органов власти субъектов Российской Федерации»<sup>5</sup>. Видимо, логика здесь следующая. Президент РФ 28 июля 2007 г. в своем Указе № 825<sup>6</sup> ввел обязательный ежегодный отчет глав субъектов Российской Федерации по утвержденному перечню из 43 показателей. Для подготовки этого отчета требуется собрать соответствующие отчеты с глав муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Российской Федерации. Поэтому вполне логично придать этим отчетам определенный правовой статус – что и было сделано Президентом РФ. «При этом, как и при оценке эффективности органов исполнительной власти регионов, основное внимание уделено показателям, которые в основном зависят от деятельности местных властей и характеризуют качество жизни населения, степень внедрения новых методов и принципов управления»<sup>7</sup>.

Подчеркнем, что оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов предложены Президентом и Федеральными органами государственной власти. Хотя в обосновании выбранных показателей оценки эффективности формальный приоритет отдается тому, что они «характеризуют *качество жизни населения*», однако, мы не откроем секрета, что на самом деле приоритеты совершенно другие – выяснить, каким образом на местах достигаются цели и реализуются задачи, поставленные Президентом РФ и федеральными органами государственной власти<sup>8</sup>.

Принимая сказанное выше во внимание, тем не менее, введенные показатели эффективности все же должны «характеризовать качество жизни населения». Пока по этому поводу остается много вопросов. Например, «оценка образования осуществляется по проценту введения ЕГЭ в муниципальных образованиях. ... ЕГЭ никакого отношения к оценке качества образования не имеет... Почему мы оцениваем количество отремонтированных дорог, а не количество дорог, пригодных для того, чтобы по ним ездить?»<sup>9</sup> «Проблемы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и организации муниципальной статистики» многие исследователи считают одними из основных современных проблем местного самоуправления<sup>10</sup>.

Но можно ли на основании этого согласиться с тезисом, что «у нас нет системы оценки деятельности эффективности органов местного самоуправления, у нас есть маленький набор не совсем понятно как скомпонованных показателей»<sup>11</sup>?

Для того, чтобы дать рациональную оценку введенным показателям эффективности, необходимо ответить на вопросы: Что такое эффективность? Эффективность определяется качественно или возможно достаточно адекватно измерить это качество количественными показателями? Если это количественная характеристика, то, как она измеряется (критерии эффективности)? Так ли необходимо измерять эффективность? Если необходимо, то зачем ее измеряют?

Чтобы ответить на вопрос, что такое эффективность, необходимо провести реконструкцию процесса оформления понятия, поскольку его содержание претерпевало изменения в процессе развития.

Термин "эффективность" ввели в употребление экономисты. Этот термин встречался уже в работах Вильяма Петти - одного из основателей классической политэкономии - и главы школы физиократов Франсуа Кенэ<sup>12</sup>. Они употребляли этот термин в значении результативности и использовали его для оценки тех или иных *правительственных или частных мер в зависимости от того, способствовали те или нет оживлению экономической жизни*. Однако понятие "эффективность" как самостоятельное экономическое понятие ими не разрабатывалось. Существенно здесь то, что хотя термин зарождается в экономической литературе, но используется он по отношению к действиям *субъекта управления* - правительства. Именно этот факт, как мы полагаем, и послужил основной причиной появления нового термина. На осуществление деятельности правительства тратились деньги буржуазии. Поэтому естественно возникает вопрос, насколько рационально тратятся эти деньги. (По отношению к монарху такой вопрос не мог быть поставлен, поскольку монарх - «помазанник божий».) С точки зрения развивающейся буржуазии правительство действовало рационально, если способствовало созданию условий для ее (буржуазии) развития. Последнее в то время вполне естественно соотносилось с оживлением экономической жизни.

Новый термин "эффективность" отразил происходящую смену взглядов на роль правительства, которое переставали воспринимать только как *субъект власти*, относясь к нему уже как к *субъекту управления*. Это подтверждается тем, что для оценки его деятельности предлагали некоторые *рациональные* подходы, связанные с *объективированным* измерением соответствия результата деятельности определенной цели.

Поскольку в то время другие субъекты управления еще не вышли на социально-историческую сцену, то этот термин после своего появления не вошел сразу в практику употребления даже среди экономистов. Так, другой классик политэкономии Адам Смит не употребляет в своих трудах термина эффективность. Однако этот термин не мог исчезнуть навсегда. Развитие промышленной буржуазии, мануфактурного производства подготавливало становление новых социальных субъектов управления - менеджеров. Другой классик политэкономии Давид Рикардо вновь обращается к понятию эффективность. Им были предприняты попытки оценки эффективности капитала. В частности, он показал, что чем менее долговечен капитал, тем больше требуется постоянно затрачиваемого труда для сохранения его первоначальной эффективности<sup>13</sup>.

У Рикардо термин "эффективность" используется уже не в значении результативность, а как *отношение результата к определенному виду затрат*, т. е. приобретает уже то специфическое значение, которое было важным с точки зрения *экономики* при оценке определенных действий. С этого времени понятие "эффективность" приобретает статус экономической категории.



Уже в конце XIX века термин "эффективность", вместе с тем, начинает утрачивать свое чисто экономическое значение и используется для оценки разнообразных действий (правда, вне всякой рефлексии по поводу объема и содержания понятия, стоящего за этим термином). Этому способствует целый ряд причин.

Во-первых, сама экономика перестала быть уделом только экономистов. Расширяющееся машинное производство продуцировало определенную смену задач, функций и сферы ответственности инженеров. Знаменательно, что отправной точкой развития менеджмента авторы американской энциклопедии профессионального менеджмента считают 1886 г., когда Г. Таун выступил на собрании Американского общества инженеров-механиков с докладом "Инженер как экономист". Этот доклад произвел большое впечатление на Ф. Тейлора и стимулировал создание им теории "научного менеджмента"<sup>14</sup>.

Естественно, что необходимость инженеров заниматься как экономическими задачами, так и задачами организации производства (в частности, организацией совместных действий и разработкой новых рациональных приемов и методов действий рабочих) неизбежно привела к тому, что они стали использовать термин "эффективность" не только и не столько в его чисто экономическом значении.

Показательно, что уже один из первых представителей теоретиков менеджмента Г. Эмерсон считал эффективность основной задачей управления. Так, в 1900 г. он публикует книгу "Эффективность как основание для управления и оплаты труда", а в 1912 г., как мы упоминали ранее, "Двенадцать принципов эффективности", считающуюся его главной работой в области менеджмента. Эмерсон при этом нисколько не заботился о "чистоте" самого понятия "эффективность", употребляя его в совершенно различных значениях. Однако он сделал чрезвычайно важный вклад в развитие этого понятия. Он увидел в эффективности то, что было совершенно не выявлено у экономистов - ее связь с функциональностью. Не случайно, что именно управленец, плотью и духом связанный с функциональностью, а не экономист, выделил и проявил эту связь, которая потом стала восприниматься как что-то само собой разумеющееся.

Во-вторых, расширению понятия "эффективность" на другие сферы деятельности способствовали теоретические разработки, связанные с действиями вообще, - в частности, разработки в праксиологии. В настоящее время существуют различные определения предмета праксиологии, но Т.Котарбинский, которого считают основателем праксиологии как области научных исследований, определил ее как "общую теорию эффективной организации деятельности"<sup>15</sup>.

В экономической литературе понимание эффективности как отношения стоимости объема произведенной продукции (так экономисты измеряли результат, - что для них вполне естественно) к стоимости осуществленных затрат также претерпевало определенные изменения. С одной стороны, они были связаны с тем, что приходилось пересматривать существовавшие

представления о том, что есть "экономический эффект", особенно в части его инвестиционной и результирующей составляющей, тенденций многократного использования потребительской стоимости, множественности и разнонаправленности эффектов, отсутствия жесткой детерминации результатов деятельности от дополнительных затрат. *С другой стороны*, экономисты пытались реагировать на критику, которой подвергали их в связи с понятием эффективности. Сущность критических замечаний в их адрес состояла в том, что при определении эффективности они имплицитно исходили из того, что эффект адекватно объективирует цель деятельности. Однако в действительности это далеко не так, поскольку *связь целей и результатов деятельности не является столь прозрачной*. Примеров тому множество. Приведем здесь только один. В 70-ые годы XX века в СССР в целях повышения качества жизни коренного населения народов Севера на Чукотке построили значительное количество бань, добиваясь увеличения числа коренных жителей, соблюдающих правила личной гигиены. Попросту говоря, чукчей заставляли регулярно мыться в бане. В результате резко возросла смертность коренного населения от воспаления легких, т.к. в суровых климатических условиях Чукотки коренные жители, лишённые естественного жирового покрова тела, не могли перенести низкие температуры. Именно это часто обнаруживающееся несоответствие результатов и целей деятельности и отражает известная истина «благими намерениями выстлана дорога в ад».

Пытаясь учесть указанные претензии, экономисты вначале вынуждены были ввести понятия *абсолютной и сравнительной* экономической эффективности. Прежнее содержание понятия они оставляли за сравнительной эффективностью, подчеркивая ее чисто экономическую функцию - расчет ее необходим для решения вопроса о том, *как производить*, т.е. выбрать, по сути, наиболее экономичный способ удовлетворения определенной потребности (способ выполнения функции). В понятии абсолютной эффективности, которое должно было способствовать решению вопроса *что производить*, наметился выход за рамки чисто экономического содержания.

Позднее, когда к затратам вынуждены были отнести загрязнение водных и воздушных бассейнов Земли, и невосполнимое потребление природных ресурсов, и ускоренный износ организма человека в условиях интенсификации производства, и многие другие, ранее не входящие в рассмотрение, факторы, то в качестве исходной и основной категории общественного производства стали рассматривать **социально-экономическую эффективность**<sup>16</sup>. Такой выход за узко экономические рамки содержания понятия "эффективность" потребовал введения новой критериальной основы, при определении которой до сих пор не наблюдается какого-либо единства.

Анализ предпринимаемых попыток введения критериев социально-экономической эффективности (или просто эффективности) позволяет сделать вывод, что все их можно отнести к двум направлениям.

*В первом из них пытались по-прежнему определять эффективность, исходя только из экономических критериев*. Поэтому не случайно, что

разрабатывалось оно в основном экономистами. В рамках этого направления социально-экономическая эффективность, как правило, трактовалась как сумма *прямого и косвенного экономического эффекта*. Несмотря на различные дополнения, в рамках этого направления эффективность была и остается "одномерной", т. к. выражается, в конечном счете, в денежном эквиваленте. Естественно, что подобная "одномерность" удобна с различных точек зрения, в частности, исходя из процедур и методов принятия решений. Но удобство применения тех или иных процедур не является самым значимым фактором при решении вопроса о выборе критериев эффективности. Здесь мы в первую очередь должны руководствоваться тем, что выбранные критерии должны быть адекватны целям. Цели навряд ли возможно адекватно оценить при помощи стоимостных критериев, даже прибегая к различным ухищрениям в подсчете косвенного экономического эффекта. Например, как адекватно подсчитать косвенный экономический эффект от сокращения числа сельских школ в современной России, инициируемого Правительством Российской Федерации в целях «повышения качества образования»<sup>17</sup> ?

*Представители второго направления исходят из того, что при определении эффективности должны учитываться не только и даже не столько экономические аспекты, сколько социальные (в широком смысле).* Данная позиция представляется более адекватной, учитывающей "многомерность", многоаспектность понятия "эффективность". Правда, в этом случае авторы не предлагают удобные и универсальные критерии определения эффективности (что снижает практическое значение эффективности как средства сравнения путей, способов, средств, методов деятельности).

В управлении одним из самых значимых критериев деятельности является успех, который был философски обоснован представителями прагматизма. Согласно позиции У.Джеймса, "истина создается успехами этого опыта"<sup>18</sup>. Поэтому было необходимо найти и выделить ту характеристику деятельности, которая была бы связана именно с *успехом*. На роль такой характеристики стала претендовать эффективность. Совершенно не случайно, что создатель праксиологии Котарбинский использовал понятие эффективности как одно из центральных. В праксиологии первоначально эффективность, правильность и успешность не отделялись друг от друга. В целом понятие эффективности у Котарбинского отличается многозначностью употребления, что обуславливает в какой-то мере теоретическую неопределенность этого понятия в рамках праксиологии.

Дальнейшее развитие понятие эффективности в рамках праксиологии получило в работах Я. Зеленецкого. Он рассматривает *эффективность, выгодность и экономичность* в качестве основных критериев исправной деятельности. Зеленецкий вводит *меру эффективности* как "отношение суммарной ценности фактических результатов деятельности к ожидаемой суммарной ценности соответствующих целей"<sup>19</sup>. Таким образом, он определяет эффективность не просто как отношение между результатом и целью, а как это отношение, опосредованное ценностями, причем он не сводит здесь ценности к

материальным. Для характеристики отношения результата деятельности к затратам Зеленовский вводит понятие экономичности, которое по смыслу и способу введения близко к понятию экономической эффективности. В определенном смысле Зеленовский вновь возвращает понятию "эффективность" его первоначальный смысл результативности, не связывая его с понятием затрат. Тем самым он сделал его употребимым для оценки любой деятельности, а не только используемым в экономической сфере.

Поскольку понятие эффективность вновь стало применяться к любой деятельности, но во многом уже утратило свое первоначальное значение результативности или продуктивности, то возникла необходимость расширить это понятие. В эффективности требовалось отразить не только *результат и средства* деятельности, а всю «цепочку» деятельности - *цели* деятельности (к достижению которых должны приводить полученные результаты), *потребности* (с удовлетворением которых связаны поставленные цели), *ценности* (которые детерминируют эти потребности). Такое расширение понятия эффективность в определенном смысле должно было придать ему то содержание, которое косвенно вкладывал в него Котарбинский. Исходя из этого, были введены понятия "потребностной" эффективности, "выражающей степень отображения потребности в цели, выбор наиболее эффективных средств отображения"<sup>20</sup>, и "целевой" эффективности "как отношения результата деятельности к цели"<sup>21</sup>, за понятием же экономической эффективности было сохранено отношение результата к средствам, трактуемых экономистами как затраты.

Введение указанных новых содержаний понятия эффективности некоторые ученые рассматривали как "социализацию" экономического понятия эффективности<sup>22</sup>, т.е. распространение его на всю социальную сферу, а не только на сферу экономики.

Итак, расширение понятия эффективности было призвано отразить отношение различных элементов деятельности: *результата и средств* (затрат в узко экономическом понимании), *результата и целей*, *результата и потребностей*, *результата и ценностей*. Таким образом, эффективность является многоаспектным понятием и определяется различными критериями. Всякая многокритериальность требует особых способов согласования критериев между собой, способов поиска компромисса. В зависимости от того, как они будут строиться, мы будем получать различные значения эффективности. Чтобы знать, какие именно аспекты превалируют в том или ином случае, необходимо выяснить, какой именно способ согласования критериев использовался.

Так, например, первоначальная экономическая трактовка эффективности как отношения результата к затратам является предельным случаем, соответствующим методу суперкритерия, когда последний вводится как аддитивная функция частных критериев, где все коэффициенты значимости равны нулю, кроме критерия, характеризующего указанное отношение (для него коэффициент значимости равен единице). Социально-экономическая

эффективность также соответствует методу суперкритерия, где коэффициенты значимости всех частных критериев отличны от нуля, но размерность всех критериев выражается в денежном (затратном) эквиваленте. Сюда же вписывается и схема Зеленовского. Он рассматривает три равнозначных критерия: экономичность (отношение результата к затратам), выгодность (отношение результата к потребностям) и эффективность (отношение результата к целям), используя метод Парето для их согласования. В качестве дополнительного критерия (как того требует метод Парето) он вводит отношение "ценности" результата и цели.

Приведенные рассуждения позволяют сделать вывод, что так введенная **эффективность как характеристика деятельности отражает отношение результата как одного из "элементов" деятельности ко всем ее другим "элементам" - ценностям, потребностям, целям и средствам. Каждое из выделенных отношений является частным критерием эффективности.**

*Различные точки зрения по поводу эффективности и методам ее оценки связаны с различными способами согласования частных критериев и имеют прагматическую, а не теоретическую основу.*

В последнее время именно *отношение результата к целям начинает играть доминирующую роль в определении и, соответственно, оценке эффективности*<sup>23</sup>. При этом предполагается, что цели соответствуют потребностям и ценностям, что проверяется введением соответствующих показателей в оценку эффективности.

Исходя из этого, утвержденный перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления отчасти отражает современные тенденции оценки эффективности. Как мы отмечали ранее, подавляющее большинство показателей в этом перечне связано с тем, чтобы выяснить, каким образом на местах достигаются цели и решаются задачи, поставленные Президентом РФ и федеральными органами государственной власти.

Доминанта показателей «целевой» эффективности в оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления не вызвала бы возражений в случае наличия в данной оценке показателей «потребностной», и «ценностной» эффективности. Есть ли они в утвержденных нормативах?

Ни один из 30 утвержденных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления не связан с «ценностной» эффективностью. Только один – последний, тридцатый, - отражает «потребностную» эффективность<sup>24</sup>.

Выявим сначала недостатки, связанные с отсутствием среди утвержденных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления показателей, отражающих «ценностную» эффективность. Для примера возьмем общее образование, которое отнесено к вопросам местного значения муниципального района<sup>25</sup> и городского округа<sup>26</sup>.

Для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в сфере «общее образование» введены следующие показатели:

Удовлетворенность населения качеством общего образования;

Удельный вес лиц, сдавших единый государственный экзамен, в числе выпускников общеобразовательных муниципальных учреждений, участвовавших в едином государственном экзамене;

Доля муниципальных общеобразовательных учреждений, переведенных:

- на нормативное подушевое финансирование
- на новую систему оплаты труда, ориентированную на результат;

Доля муниципальных общеобразовательных учреждений с числом учащихся на 3-й ступени обучения (10 - 11 классы) менее 150 человек в городской местности и менее 84 человек в сельской местности в общем числе муниципальных общеобразовательных учреждений;

Численность учащихся, приходящихся на одного работающего в муниципальных общеобразовательных учреждениях – всего в том числе:

- на одного учителя;

Средняя наполняемость классов в муниципальных общеобразовательных учреждениях:

- в городских поселениях
- в сельской местности.

Стремление обеспечить «хорошие» показатели эффективности в сфере общего образования подталкивает органы местного самоуправления к тому, чтобы сокращать число «малокомплектных» школ, увеличивать наполняемость классов. Это позволит сэкономить на образовании<sup>27</sup>. Представители федеральных органов исполнительной и законодательной власти, инициирующие подобную «оптимизацию сети образовательных учреждений», при этом постоянно пытаются внушить гражданам, что «сокращение школ не носит экономический характер», а продиктовано лишь целью повышения качества образования<sup>28</sup>. Оправдываться высокопоставленных федеральных чиновников и депутатов вынудили неоднократные обвинения общественности, депутатов оппозиционных партий, даже русской православной церкви в том, что недопустимое разрушение сельской школы (именно по ней в первую очередь ударила пресловутая «оптимизация») ведет к разрушению основных ценностей России и, в конечном итоге, к разрушению России как государства.<sup>29</sup>

Отсутствие критериев «ценностной» эффективности, возможно, обусловлено тем, что образование действительно в умах руководителей страны окончательно превратилось в «образовательную услугу», перестав быть *ценностью*. Попытки найти опровержение этому, осуществляя поиск в «Яндекс»<sup>30</sup> по ключевым словам «Д.А. Медведев ценность образования», не привели к успеху. Поисковая система нашла 1 млн. ответов, но среди них на первых 10 страницах не было ни одного о «ценности образования», хотя в них содержались высказывания о других ценностях<sup>31</sup>. Поэтому вполне естественно, что никаких показателей «ценностной» эффективности образования нет в перечне, утвержденном Президентом РФ. Поэтому, возможно, так безжалостно

и уничтожаются малокомплектные сельские школы – при переходе на «подушевое» финансирование они становятся в *краткосрочной перспективе экономически не эффективными (если учитывать только прямой экономический эффект)*. Но уже в среднесрочной перспективе желание сегодня «сэкономить» на образовании (как на услуге) приведут, в том числе, к экономическим потерям. Повторим давно известные факты - страны, успешно осуществившие модернизацию в далеком и недалеком прошлом, делали это на основе модернизации системы национального образования по пути признания *ценности образования* как приоритетного государственного стратегического ресурса. «Живое творчество» чиновников от образования в попытках «сэкономить» на общем образовании ошарашило (именно так лучше всего охарактеризовать эффект, произведенный проектом новых образовательных стандартов для старших классов) даже В.В.Путина. «Андрей Александрович, разворачивается дискуссия по поводу новых образовательных стандартов, – обратился Путин к министру образования и науки Фурсенко на заседании президиума правительства. – Вы знаете, как я люблю спорт и физкультуру, но если ваши эксперты решили сделать физкультуру единственным обязательным предметом, то, мне кажется, они перестарались. У юристов это называется эксцесс исполнителя»<sup>32</sup>.

Прогнозы по поводу будущего России, учитывающие далеко идущие последствия определенных действий в сфере общего образования, предпринятых местной властью в целях выполнения распоряжений федеральных чиновников, чтобы выглядеть в глазах последних «эффективными», - неутешительны. Таким образом, стремление местной власти быть «эффективными» в соответствии с показателями, утвержденными Президентом РФ, может привести к тому, что самые неутешительные прогнозы реализуются. Это позволяет сделать вывод о неадекватности введенных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в сфере общего образования.

Практики управления часто употребляют понятия «эффективный» и «оптимальный» как синонимичные или неявно предполагают, что оптимальность есть средство обеспечения эффективности. Например, повышение эффективности общего образования чиновники от образования напрямую связывают с «оптимизацией сети образовательных учреждений». Поскольку эффективность часто связывают с оптимальностью, то следует отдельно обсудить вопрос о взаимосвязи этих понятий. Эта связь вовсе не является очевидной, хотя многие исследователи считают, что эффективность должна основываться на принципах оптимальности<sup>33</sup>.

Понятие «оптимальность» как научное понятие разрабатывается специалистами в такой области математики как «оптимальное управление». Практики управления, широко используя это понятие, не заботятся о его содержании, придавая ему совершенно разные значения. Чаще всего они придают понятию «оптимальный» значение «наилучший при данных условиях». Соблюдение принципа научности требует, чтобы далее было

раскрыто содержание понятий «наилучший» и «данные условия», что, как правило, практики управления не считают нужным прояснять, полагая это очевидным. Однако, именно здесь и нет никакой очевидности.

Не вдаваясь в особые тонкости этого понятия<sup>34</sup>, отметим, что научное содержание понятия «оптимальный» означает, что при данном (оптимальном) наборе параметров реализуется экстремальное значение некоторой функции (функционала, оператора), описывающей поведение системы в виде ее некоторых "выходных" характеристик, при заданных ограничениях на множество допустимых значений параметров и их локальные или совокупные (интегральные) характеристики. Эту функцию принято называть целевой, поскольку считается, что выбранные «выходные» характеристики системы адекватны целям субъекта. (Это постулирование основано на том, что для детерминированных и вероятностных систем такая возможность потенциально реализуема.) Целевой функции в управлении можно придать различную интерпретацию. Наиболее употребительными являются критерий качества, критерий оптимальности, критерий эффективности и т.д. Эти названия носят весьма условный характер. Главное здесь в том, что, поскольку поведение системы предполагается или детерминированным, или вероятностным, то «выходные» характеристики системы (в определенном смысле результаты) соответствуют поставленным целям. Поэтому естественно и рационально с технической точки зрения ставить вопрос о достижимости экстремальных значений введенной целевой функции для систем из некоторого класса. Таким образом, *подобная связь эффективности с оптимальностью является следствием технической рациональности, которая основывается на предположении о детерминированном или вероятностном характере поведения систем.*

В том случае, если поведение системы не является детерминированным или вероятностным, то парадигма оптимальности перестает работать даже в технике, поскольку «выходные» характеристики системы (результаты) могут быть не адекватны целям. От системы перестают требовать оптимальных значений "выходных" параметров, удовлетворяясь допустимыми. *В этой ситуации эффективность теряет свою связь с оптимальностью и становится все более связанной с гарантированностью и надежностью.*

Ранее мы выявили недостатки нормативного перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, связанные с отсутствием в нем показателей «ценностной» эффективности. Выявим теперь недостатки утвержденных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, связанные с критериями «потребностной» эффективности. Для примера опять возьмем общее образование. Напомним, что один из введенных показателей связан с измерением «потребностной» эффективности - удовлетворенность населения качеством общего образования.

Напомним, что, согласно замыслу Президента РФ, при оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления «основное



внимание уделено показателям, которые ... характеризуют качество жизни населения». Исходя из этого, в перечне показателей должны быть объективные показатели, характеризующие качество жизни населения, и субъективные, т.е. те, в которых само население оценивает качество собственной жизни. Объективные показатели в основном связаны с относительно легко измеряемыми результатами деятельности органов местного самоуправления в отдельных сферах, тесно связанных с населением – здравоохранение, образование, культура, социальная инфраструктура (ЖКХ, дороги). Эти показатели измеряют *что сделано*. Субъективные показатели измеряют *как то, что сделано*, удовлетворяет потребность населения в определенном качестве жизни. Оценка того, *что* сделано в целях повышения качества жизни населения, может существенно расходиться с оценкой самого населения того, *как* сказались эти результаты на его качестве жизни.

Проиллюстрируем сказанное на примере *общей оценки хода и результатов муниципальной реформы* в Российской Федерации, данные Президентом РФ и Общественной палатой РФ. В целом положительно оценены ход и результаты реформы местного самоуправления: – в выступлении Президента РФ на Общероссийском совещании советов муниципальных образований субъектов РФ в октябре 2007 г.; - в обзорном докладе Всероссийского совета местного самоуправления. Достаточно негативная оценка тому же – в докладе Общественной палаты «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2007 г.». В докладе отмечено, что несмотря на ряд улучшений на местах, в частности, в сфере образования и здравоохранения, есть все основания констатировать, что за последний год положение дел с местным самоуправлением в стране в целом существенно ухудшилось<sup>35</sup>. В подтверждение этого тезиса вице-президент Ассоциации сибирских и дальневосточных городов Р. Бабун приводит следующие аргументы. Во-первых, не происходит наращивания способности муниципальных образований к развитию, до сих пор не созданы мотивации к укреплению их финансовой самостоятельности. Во-вторых, практически повсеместно наблюдается тенденция подавления способности местного самоуправления самостоятельно решать вопросы местного значения со стороны региональной власти, а по отношению к поселениям – районной власти. В-третьих, муниципальное образование все еще далеко не везде признаны властью регионов своим партнером при разработке стратегий социально-экономического развития<sup>36</sup>.

Обоснованные претензии к существующей практике оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления возникают потому, что нормативные показатели «целевой» эффективности, отражающие степень «исполнительности» органов местного самоуправления перед федеральными органами государственной власти, не дополняются достаточным набором показателей, отражающих уровень удовлетворенности социальных потребностей населения (в целом и отдельных социальных групп) данной территории. Например, возьмем 2 основных показателя, связанных с оценкой

«качества жизни населения» в сфере общего образования: один объективный (в таблице, приведенной ниже, № 37) - критерий «целевой» эффективности, другой субъективный (в таблице № 36) – критерий «потребностной» эффективности. Мы не будем здесь останавливаться на том, какими способами муниципальная власть при помощи учителей «натягивает» объективный показатель № 37, совершая даже преступления<sup>37</sup>. Мы сравним показатели, взятые из официальных отчетов глав муниципальных образований городов Оренбурга и Орска за 2008 г., размещенных в сети Интернет на сайтах соответствующих муниципальных образований.

#### V. Образование (общее)

№ п/п	Показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления	Единица измерения	Оренбург Отчетная информация 2008	Орск Отчетная информация 2008
36	Удовлетворенность населения качеством общего образования	процентов числа опрошенных	69	74,0
37	Удельный вес лиц, сдавших единый государственный экзамен, в числе выпускников общеобразовательных муниципальных учреждений, участвовавших в едином государственном экзамене	процентов числа опрошенных	75	100,0

Из официально представленных цифр получается, что в Орске и само качество общего образования выше (там 100-процентная «сдаваемость ЕГЭ»), и население Орска больше удовлетворено качеством этого образования (пока не будем поднимать вопрос о том, *кто* и *как* измерял эту «удовлетворенность»). Ни для кого не секрет, что качество школьного образования у населения (особенно у выпускников школ и их родителей), для которого школьное образование не является завершающей стадией образования, в основном определяется тем, способны ли выпускники школ поступить в престижные ВУЗы на бюджетной основе. Если так оценивать качество общего образования, то вызывает сомнение, что показатели в Оренбурге будут ниже, чем в Орске.

По той же причине – отсутствия соответствующих показателей «потребностной» эффективности - и возникают обоснованные вопросы: «Почему мы оцениваем количество отремонтированных дорог, а не количество дорог, пригодных для того, чтобы по ним ездить?». Заметим, что при этом не идет речь о том, что не следует учитывать показатели результатов деятельности органов местного самоуправления. Наряду с ними, (а, может быть, в первую очередь) должна учитываться удовлетворенность потребности населения. Усредненная оценка как «средняя температура по палате» навряд ли будет полезной - для управленцев в первую очередь. Ни для кого не является откровением, что разные социальные группы испытывают потребность в

разном качестве, например, образования. Чья «удовлетворенность» общим образованием должна при этом в основном учитываться? Результаты собственного социологического исследования, проведенного в декабре 2010 г. в г. Оренбурге, показывают, что школьники выпускных классов школ, студенты выпускных курсов, предприниматели и преподаватели ВУЗов дают *качественно* различные оценки качеству школьного образования, что вполне объясняется их собственными различными потребностями в нем. Более того, *неудовлетворенность* качеством школьного образования во многом детерминируется оценкой *доступности* для конкретных социальных групп качественных образовательных услуг.

Заметим, что если показатель «потребностной» эффективности - «удовлетворенность населения качеством общего образования» - вводился не «для галочки», то необходимо было обеспечить адекватное измерение этого показателя. Что для этого требуется? Обеспечить *объективность, достоверность и сравнимость* результатов измерения. Это требует привлечения независимых оценщиков, разработку и введение унифицированных критериев измерения, способов обработки данных, привлечение достаточно разнообразных групп населения для выявления их мнения, открытости результатов этого оценивания для населения (под открытостью здесь понимается публикация *практически полной* информации об оценивании: кто, когда, где проводил, в каких группах, какое количество человек в каждой группе, какие способы снятия оценки, какие методы оценивания, используемый инструментарий и т.п.). На сегодняшний день ничего этого нет. Поэтому серьезно относиться к этим оценкам пока не представляется возможным.

Таким образом, нормативно введенные показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления эффективности адекватны только целям вышестоящих субъектов государственного управления, их потребностям и, возможно, ценностям. Ценности и потребности населения данной территории в этих показателях не учитываются. Именно это и провоцирует «эксцесс исполнителя», который иногда пугает даже высшее руководство страны. В дальнейшем отмеченные «перекосы» в нормативном перечне показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления должны быть устранены, чтобы здоровая нацеленность представителей местной власти на «результат», требуемый «сверху», не подрывала будущее отдельных территорий и России в целом и действительно служила лучшему удовлетворению социальных потребностей населения и повышению качества его жизни.

---

<sup>1</sup> Эмерсон Г. Двенадцать принципов эффективности //Файоль А. и др. Управление - это наука и искусство. - М., 1993. - С. 117.

<sup>2</sup> Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации //Российская газета – Федеральный выпуск, № 5350 (271), 1 декабря 2010 г.

<sup>3</sup> Выступление Губернатора – Председателя Правительства Оренбургской области Ю.А.Берга на IV общем собрании Совета (ассоциации) муниципальных образований области. 21.12.2010.

- 
- <sup>4</sup> Указ Президента РФ № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». 28.04.2008.
- <sup>5</sup> Справка к Указу Президента РФ № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». 28.04.2008.
- <sup>6</sup> Указ Президента РФ № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». 28.06.2007.
- <sup>7</sup> Справка к Указу Президента РФ № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». 28.04.2008.
- <sup>8</sup> Подобные оценки см., например: Широков А. Проблемы формирования методики оценки результативности и эффективности деятельности органов местного самоуправления //Муниципальная власть, 2008, № 4, сс. 71-75.
- <sup>9</sup> Там же, с. 73
- <sup>10</sup> См., например: Бабун Р. Современные проблемы местного самоуправления //Муниципальная власть, 2008, № 4, СС.48-63. Мы выделили именно этот источник по двум основаниям. Во-первых, его автор - вице-президент Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, т.е. тот человек, который эти проблемы знает не «понаслышке», а «изнутри». Во-вторых, автор не только квалифицированный практик, но и теоретик, т.к. имеет ученую степень к.э.н.
- <sup>11</sup> Широков А. Проблемы формирования методики оценки результативности и эффективности деятельности органов местного самоуправления //Муниципальная власть, 2008, № 4, с. 71.
- <sup>12</sup> Проблема эффективности в современной науке //Под ред. А.Д.Урсула. - Кишинев, 1985. с. 19.
- <sup>13</sup> Рикардо Д. Сочинения. Т.1. - М., 1965. с. 53.
- <sup>14</sup> Подробнее см. об этом: Солодка М.С. К единству социального и технического: проблемы и тенденции развития научных подходов к управлению. - Оренбург, 1997. с. 60
- <sup>15</sup> Котарбинский Т. Трактат о хорошей работе. - М., 1975. с. 20.
- <sup>16</sup> Социально-экономическая эффективность общественного производства. - М., 1983.
- <sup>17</sup> См., например, интервью председателя комитета Государственной Думы РФ Г.Балыхина ИА REGNUM Новости <http://www.regnum.ru/news/1246984.html> (дата обращения к источнику 14.02.2011)
- <sup>18</sup> Джеймс У. Прагматизм //Воля к вере: Пер. с англ. - М., 1997. - с. 405.
- <sup>19</sup> Зеленовский Я. Организация трудовых коллективов. - М., 1976. с. 123.
- <sup>20</sup> Проблема эффективности в современной науке //Под ред. А.Д.Урсула. - Кишинев, 1985. с. 27.
- <sup>21</sup> Там же.
- <sup>22</sup> Афанасьев В.Г., Урсул А.Д. Об эффективности социального управления //Вопросы философии, 1982, № 7. - с. 63.
- <sup>23</sup> Обоснование этого тезиса можно подробно посмотреть в: Солодка М.С. Надежность, эффективность, качество систем управления //Credo, 1999, № 5(17), СС. 38-46.
- <sup>24</sup> Этот показатель связан с измерением удовлетворенности населения (в процентах от числа опрошенных) медицинской помощью, качеством дошкольного образования, общего образования и дополнительного образования детей, деятельностью органов местного самоуправления, в том числе их информационной открытостью. Таким образом, он оценивает соотношение результата деятельности органов местного самоуправления с потребностями населения данной территории.
- <sup>25</sup> Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». Принят ГД РФ 16 сентября 2003 г., одобрен Советом Федерации 24 сентября 2003 г. Ст. 15, п.11.
- <sup>26</sup> Там же, Ст. 16, п. 13.
- <sup>27</sup> "Я считаю, что закрытие сельских школ, массовое, катастрофическое, прямо связано с подшевым финансированием и так называемой оптимизацией, которая в последнее время проводится в РФ", - заявил Олег Смолин, зам. председателя комитета ГД РФ по образованию (депутат от КПрФ).  
Подробности: <http://www.regnum.ru/news/1246984.html#ixzz1ENmmWuTh>
- <sup>28</sup> Заявление председателя комитета по образованию Государственной Думы РФ Г.Балыхина в интервью ИА REGNUM Новости <http://www.regnum.ru/news/1246984.html> (дата обращения к источнику 14.02.2011)
- <sup>29</sup> «Мы считаем, что закрытие малокомплектных школ в селах, еще сильнее подкосит и без того бедствующие деревни. А деревня это до сих пор основа русской цивилизации. Если уподобить наше российское общество дереву, то деревня, несомненно, является его корневой системой.» - из письма Президенту РФ директора сельской школы Н.Белошапко см. <http://www.mailpresident.ru/node/10134> (дата обращения к источнику 19.02.2011)
- «Закрытие малокомплектных школ преследует две цели: сокращение бюджета и поступление на баланс местной администрации имущества, которым можно свободно распорядиться. ...Результатом такой политики будет увеличение оттока сельских граждан в города и обезлюдение больших территорий. Очевидно также, что уровень грамотности среди сельского населения резко упадет. Сейчас наша страна переживает некоторый демографический подъем, детских садов не хватает, а через пять не будет достаточно школ, которые могли бы российских детей принять» - из оценки заместителя декана исторического факультета ПСТГУ, члена епархиальной комиссии по делам молодежи города Москвы, священника Филиппа Ильяшенко. См. <http://www.regions.ru/news/2300118/> (дата обращения к источнику 19.02.2011)

---

<sup>30</sup> Такой способ поиска связан с тем, что присутствие Президента РФ Д.А.Медведева в сети Интернет значительно. Президент Д.А.Медведев регулярно и интенсивно ведет свой блог.

<sup>31</sup> Приведем их в том порядке, в котором они встречаются в списке (дата обращения 05.02.2011): «ценность человеческой жизни», «ценность культуры», «ценности, основанные на христианских корнях», «ценность многодетной семьи», «ценность демократии», «ценность здорового образа жизни» и др.

<sup>32</sup> Путин поправил Фурсенко: я люблю физкультуру, но с образовательным стандартом вы перестарались [http://www.gazeta.ru/news/lenta/2011/02/02/n\\_1686770.shtml](http://www.gazeta.ru/news/lenta/2011/02/02/n_1686770.shtml) (дата обращения 05.02.2011)

<sup>33</sup> Флейшман Б.С. Системотехника и инженерная экология //Вопросы философии, 1983, № 3. с.73.

<sup>34</sup> Желаящие подробнее самостоятельно разобраться со значением этого понятия могут обратиться, например, к: Моисеев Н.Н. Элементы теории оптимальных систем. – М.: Наука, 1975; Понтрягин Л.С., Болтянский В.Г., Гамкрелидзе Р.В., Мищенко Е.Ф. Математическая теория оптимальных процессов. – М.: Наука, 1976.

<sup>35</sup> Бабун Р. Современные проблемы местного самоуправления //Муниципальная власть, 2008, № 4, СС.48-63.

<sup>36</sup> Там же.

<sup>37</sup> См., например, следующие материалы: «В Ростовской области возбуждено уголовное дело в отношении чиновника, который мог вымогать у школьников взятки за решенные задачи...», «В Морозовске Ростовской области учителей подозревают в подтасовке результатов ЕГЭ...» [novoteka.ru>seventexp/7606213](http://novoteka.ru/seventexp/7606213) (дата обращения к источнику 03.02.2011); «В Татарстане по результатам ЕГЭ чиновники от образования сели...» [rg.ru>2008/11/17/reg-volga-ural](http://rg.ru/2008/11/17/reg-volga-ural) (дата обращения к источнику 03.02.2011); «Вынесен приговор о подтасовке результатов ЕГЭ в Новохоперске...» Кириенко С., Инютин В. //Коммерсант (Воронеж), № 11, 25.01.11.

## Раздел второй

# ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

**ГАБИТДИНОВ Р.Ф.,**

*старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса,  
Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина,  
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8 (3532) 72-22-77,  
post@oimsla.edu.ru*

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ЖИЛИЩЕ

**Ключевые слова:** *реализация прав и обязанностей, конституционное право на жилище, принципы жилищного права, договор социального найма, жилое помещение, нуждаемость в улучшении жилищных условий.*

*Данная научная статья посвящена исследованию механизма проявления принципов жилищного права при реализации прав граждан на жилище. В работе прослеживается действие основополагающих принципов при применении жилищного законодательства, вскрываются коллизии и пробелы в правовом регулировании жилищных прав граждан.*

**Key words:** *realization of rights and duties, the constitutional right to housing, the principles of housing law, contract of social employment, housing, neediness to improve housing conditions.*

*This research paper is devoted to investigating the mechanism of manifestation of the principles of housing law while realizing the rights of citizens to housing. The paper traces the action of fundamental principles in the application of housing legislation, conflicts and gaps in legal regulation of housing rights are revealed.*

В сознании каждого человека, начиная со школьной скамьи, и учителя в школе, и педагоги в институте, а в зрелой жизни – средства массовой информации, пытаются зародить, сформировать и развить чувство гражданственности, чувство глубокого уважения к Конституции. И

государственные органы, наделенные публичной властью, и органы местного самоуправления, а также различные политические партии и движения с разной степенью эффективности воздействуют на сознание человека, показывая отдельно взятые примеры реализации некоторых основных прав, предусмотренных в конституционных нормах.

Однако действенность любой материальной или процессуальной нормы права и, прежде всего, эффективность ее действия во многом определяются одним важным моментом: насколько граждане воспринимают содержание нормы права как инструмент в реализации своих прав, насколько граждане пользуются своими правами, насколько они считают правовой механизм гарантией защиты своих прав.

Сказанное в полной мере относится к правовым нормам, закрепленным в Конституции. Как справедливо указывает В.П. Мозолин: «Структурно система права в обобщенном виде должна состоять из трех уровней: конституционного права, основных ветвей права и правовых образований, функционирующих в отдельных сферах жизнедеятельности общества и государства. В качестве основных критериев разграничения названных уровней права выступают: а) сфера действия правовых норм, входящих в правовые общности соответствующих структурных уровней; б) юридическая природа и характер правоотношений, возникающих в результате правового регулирования общественных отношений в различных сферах жизнедеятельности общества и государства; в) регулирующие возможности правовых норм, входящих в правовые общности. Конституционное право занимает господствующее положение в системе российского права. Оно составляет фундамент права, имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется во всех сферах жизнедеятельности общества и государства. Все сколько-нибудь значительные общности берут начало в Конституции Российской Федерации».<sup>1</sup>

Нормы Конституции выступают базовыми и для вторичного комплекса правовых образований, каким является жилищное право.

Жилищный Кодекс Российской Федерации в статье 1 закрепляет основные начала – принципы жилищного законодательства, главным из которых является право на жилище. Общеизвестный факт: под правовыми принципами понимаются основные начала, важнейшие положения правового регулирования общественных отношений. Как отмечал П.И. Седугин, принципы права пронизывают все отрасли права, однако в каждой отрасли, подотрасли или правовом институте их действие проявляется по-разному».<sup>2</sup>

На протяжении многих столетий, начиная с античных времен, мыслителями разных поколений, разработке этого научного термина уделялось постоянное неослабное внимание. Как указывал великий немецкий философ Гегель, главная ценность принципа – в его основополагающей роли в системе научного знания... Недостаточно выделить и обосновать какой-либо принцип, необходимо, чтобы принцип стал наукой и активно участвовал в ее развитии.

Принципы любой отрасли права, в том числе и жилищного, по своей сущности и природе, являясь основополагающими началами, по своему

назначению призваны, как было указано выше, пронизывать всю систему правовых норм, собранных в жилищное законодательство.

Ю.Г. Басин, давая определение принципов гражданского права, указывал: под принципами гражданского права следует понимать его основные начала, то есть основополагающие идеи, сформулированные законом или вытекающие из смысла его предписаний, содействующие правильному пониманию содержания и текстуального выражения гражданско-правовых норм, их адекватному толкованию, разрешению противоречий между ними, помогающие восполнять пробелы законодательства<sup>3</sup>. Сказанное, в полной мере относится и к принципам жилищного права.

Именно по этой причине, проявление действия принципов права жилищного в современных условиях развития рыночных отношений и постоянного обновления жилищного законодательства, образующего многоуровневый правовой пласт, собранный воедино под названием «вторичное правовое комплексное образование»<sup>4</sup>, является наиболее актуальным для исследования ученых и практиков.

Существующие сегодня подходы к исследованию проблематики правовых принципов можно разделить на два вида: правовой принцип в одном случае, рассматривается как представление, обобщение и распространение какого-либо положения на все явления той области, из которой данный принцип абстрагирован, в этом случае он рассматривается как частная разновидность принципа. В основе второго подхода лежит убеждение исследователей в том, что юриспруденция должна соответствовать запросам практики и процессам постижения права.<sup>5</sup>

В доктрине права стало естественным выделение двух разновидностей правовых принципов. Первые рассматриваются как принципы действующего права, вторые – как иные правовые принципы.<sup>6</sup>

Мы предлагаем провести анализ принципов действующего жилищного права, закрепленных в статье первой Жилищного Кодекса РФ с целью выяснения механизма проявления принципов в отдельно взятых нормах Жилищного Кодекса. По нашему глубокому убеждению принципы, как основополагающие начала, должны находить проявление в той или иной норме. Принципы должны способствовать выработке того или иного правила, превращаясь в действенный механизм реализации права.

Следует подчеркнуть, что действие принципов права непосредственно связано с реализацией прав человека. Как подчеркивает С.С. Алексеев, права человека в общераспространенном их понимании - это категория «личностного» порядка – субъективные права, то есть возможности конкретной личности субъекта. Сама постановка вопроса о праве человека, как объективном праве, переключает общие, нередко сугубо декларативные формулы в разряд строго юридических явлений. И значит, вводит сюда, в сферу прав человека те юридические механизмы и правовые средства, которые способны перевести устанавливаемые законом юридические возможности (субъективные юридические права) в плоскость социальной реальности<sup>7</sup>.



Таким образом, правовое назначение принципов, по нашему мнению, состоит в реализации субъективных прав человека и гражданина. Статья 1 Жилищного Кодекса Российской Федерации, названная авторами проекта «Основные начала жилищного законодательства», состоит из пяти частей. Данная норма называет не только принципы жилищного права и жилищного законодательства, она устанавливает целевую направленность регулирования. Согласно части первой, статьи первой Жилищного Кодекса Российской Федерации жилищное законодательство «основывается на необходимости обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище, его безопасности, на неприкосновенности и недопустимости произвольного лишения жилища на необходимости беспрепятственного осуществления вытекающих из отношений, регулируемых жилищным законодательством, жилищных прав, а также на признании равенства участников регулируемых жилищным законодательством отношений по владению, пользованию и распоряжению жилыми помещениями, если иное не вытекает из настоящего Кодекса, другого федерального закона или существа соответствующих отношений, на необходимости обеспечения восстановления нарушенных жилищных прав, их судебной защиты, обеспечения сохранности жилищного фонда и использования жилых помещений по назначению».

Система принципов, перечисленных в статье первой Жилищного Кодекса Российской Федерации, базируется на главенствующем конституционном принципе, предусмотренном в статье 40 Конституции Российской Федерации, согласно которой органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления прав граждан на жилище<sup>8</sup>. Все остальные принципы находятся в соподчиненном положении к этому основополагающему принципу.

Таким образом, Жилищный Кодекс Российской Федерации 2004 года кардинально изменил систему распределения жилья, перейдя от бесплатного распределения к обеспечению условий для реализации права граждан на жилище, причем, обязав органы власти и местного самоуправления создавать условия для осуществления этого конституционного права. Бесплатное распределение жилья как обязанность государства осталась лишь для незначительной категории граждан – в частности, для малоимущих, нуждающихся в улучшении жилищных условий и некоторых других граждан, прямо указанных федеральным законом.

Законодатель впервые не только декларировал этот принцип, но и попытался сформулировать механизм его реализации. Согласно статье второй Жилищного кодекса в целях обеспечения реализации прав граждан на жилище на органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции, возложены обязанности по созданию условий для осуществления гражданами права на жилище. Эта норма содержит следующие направления деятельности:

- 1) это содействие развитию рынка недвижимости в жилищной сфере;
- 2) это использование бюджетных средств и иных, не запрещенных источников средств, для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путем предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений;
- 3) это представление в установленном порядке жилых помещений по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда;
- 4) это стимулирование жилищного строительства;
- 5) это обязанность обеспечивать защиту прав и законных интересов граждан, приобретающих жилые помещения и пользующихся ими на законных основаниях, обеспечивать защиту потребителей коммунальных услуг, а также услуг, касающихся обслуживания жилищного фонда;
- 6) это обязанность обеспечивать контроль за использованием жилищного законодательства, использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствующих жилых помещений, установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства;
- 7) это возложение обязанности обеспечивать контроль за соблюдением установленных законодательством требований при осуществлении жилищного строительства.

На наш взгляд, в вопросе реализации конституционного права на жилище, как важнейшего принципа, который обеспечивает благополучие граждан, имеются как положительные, так и отрицательные моменты. И это естественно, так как не возможно придумать и подвергнуть законодательному регулированию в полной мере реализацию принципа права граждан на жилище. Наконец-то в законодательстве и в практике определены ответственные лица, субъекты, выступающие от имени государства в реализации анализируемого принципа. Положительным моментом является возложение конкретных обязанностей на субъекты права, в лице государственных и муниципальных органов по конкретным семи направлениям деятельности. Можно считать, что законодатель определил семь основных направлений деятельности органов государственной власти и органов местно самоуправления, в пределах их компетенций. Эти обязанности распределяются следующим образом. К компетенции органов государственной власти Российской Федерации относятся: определение порядка государственного учета жилищных фондов. Следует заметить, что государственный учет жилищного фонда делится на несколько категорий. Во-первых, это технический учет всего созданного построенного жилищного фонда. Технический учет включает, как всеобщую техническую инвентаризацию вместе земельно-кадастровым учётом, а также статистический и бухгалтерский учет. Все виды учета, предусмотренные законом в деле реализации права граждан на жилище должны сыграть в практической жизни сигнализирующую роль для определения нуждаемости в жилище и его сохранности. В рамках этой компетенции Правительство Российской Федерации разрабатывает правила учета жилищных фондов. На

органы государственной власти Российской Федерации возложена также обязанность - установление требований к жилым помещениям, их содержание.

В одном ряду с главенствующим принципом поставлен принцип безопасности жилища, его неприкосновенности и недопустимости произвольного лишения жилища, а также беспрепятственного осуществления вытекающих из отношений, регулируемых жилищным законодательством жилищных прав.

Жилищный Кодекс Российской Федерации устанавливает принцип признания равенства участников регулируемых жилищным законодательством отношений по владению, пользованию и распоряжению жилыми помещениями, если иное не вытекает из самого Жилищного Кодекса Российской Федерации, иного федерального закона или существа соответствующих жилищных отношений.

Законодателем введен принцип обеспечения восстановления нарушенных жилищных прав, гарантирована их судебная защита, обеспечение сохранности жилищного фонда и использование жилых помещений.

Пункт 2 статьи 1 Жилищного Кодекса Российской Федерации устанавливает, что граждане по своему усмотрению и в своих интересах осуществляют принадлежащие им жилищные права, в том числе распоряжаются ими.

Пункт 4 статьи 1 Жилищного Кодекса Российской Федерации закрепляет, что граждане, законно находящиеся на территории Российской Федерации, имеют право свободного выбора жилых помещений для проживания в качестве собственников, нанимателей или на иных основаниях, предусмотренных законодательством. Ограничения же права граждан на свободу выбора жилых помещений для проживания допускается только на основании Жилищного Кодекса Российской Федерации или другого федерального закона.

Итак, статья 40 Конституции Российской Федерации провозглашает, как пишет П.В. Крашенинников, право каждого гражданина России на жилище, а статья 1 Жилищного Кодекса Российской Федерации в своих принципах провозглашает, что жилищное законодательство основывается на возложении на органы государственной власти и органы местного самоуправления создания необходимых условий для осуществления гражданами права на жилище. В частности такие ограничения установлены для лиц без гражданства и вынужденных переселенцев, которым жилые помещения предоставляются по распоряжению органов федеральной миграционной службы исходя из потребности в трудовых ресурсах той или иной территории, куда эти граждане могут быть направлены федеральной миграционной службой для постоянного проживания.

Наша задача – проанализировать структуру жилищных правоотношений, возникающих на базе норм Конституции Российской Федерации по удовлетворению потребности граждан в жилом помещении, проследить проявление принципов жилищного права, а именно механизм их

действия при реализации конкретных прав граждан на жилище. Вряд ли можно передать словами, насколько данное исследование актуально для каждого человека, так как речь идет об основном благе человека, обеспечивающем ему жизнь, т.е. удовлетворение основной массы потребностей, но, с другой стороны, может быть, еще более важной, в реализации потребности граждан в жилище заключается проверка эффективности работы всего государственного аппарата и проходит тончайшая грань состыковки между частными и публичными интересами. На этой грани формируются и глубоко нравственные качества гражданина и личности – чувство доверия государству, чувство уважения к основам конституционного строя и, в конечном итоге, уважения к нормам основного закона, формируется чувство защищенности, гарантированности прав человека и гражданина.

Определим круг возникающих правоотношений при реализации права на жилище. Воплотить его возможно следующим образом:

1. путем предоставления жилых помещений по договору социального найма в домах государственного и муниципального жилищных фондов;
2. путем передачи жилых помещений в соответствии с договором коммерческого найма;
3. путем приобретения либо строительства жилых помещений в домах различных жилищных фондов за собственные средства.

Причем статья 40 Конституции Российской Федерации упоминает о трех больших группах граждан. Основная масса населения, по смыслу конституционной нормы, приобретает жилье за плату путем заключения гражданско-правовых сделок: купли-продажи, мены, дарения, ренты, наследования, строительства (договора строительного подряда). Причем при совершении сделок купли-продажи широкое распространение должны иметь ипотека, ипотечное кредитование, участие в жилищно-накопительных кооперативах, а также наследование. Следующая категория граждан – это незащищенные слои населения – малоимущие и нуждающиеся в улучшении жилищных условий граждане, получающие жилье бесплатно или за доступную плату. Последняя категория (во многом загадочная), тоже получающая бесплатное жилье – это иные, указанные в законе, граждане.

Для второй и третьей категорий граждан государственные и муниципальные органы обеспечивают приобретение жилых помещений из государственных либо муниципальных жилищных фондов за доступную плату, например, при освобождении комнаты в коммунальной квартире им предоставляют как нуждающимся в улучшении жилищных условий безвозмездные субсидии на покупку или строительство жилых помещений.

Постановлением Правительства от 10.12.1993 года № 1278 утверждено Положение о предоставлении гражданам Российской Федерации, нуждающимся в улучшении жилищных условий, безвозмездных субсидий на строительство или приобретение жилья.

Субъектный состав правоотношений, возникающих при реализации гражданами права на жилище, прежде всего, зависит от правовой природы

данных отношений.

Первое направление, установленное в статье 2 Жилищного Кодекса Российской Федерации, - содействие органов государства и органов местного самоуправления развитию рынка недвижимости в жилищной сфере. Субъектами в этих правоотношениях являются, с одной стороны, государственные органы и органы местного самоуправления. Их правосубъектность в жилищной сфере определяется Жилищным Кодексом Российской Федерации. Статья 12 Жилищного Кодекса Российской Федерации раскрывает правовой статус органов государственной власти Российской Федерации (перечислено 18 полномочий). Компетенция органов государственной власти субъекта РФ закреплена в статье 13 Жилищного Кодекса Российской Федерации (9 полномочий). Статья 14 определяет компетенцию органов местного самоуправления в области жилищных отношений (всего 10 полномочий).

В отношениях по реализации права граждан на жилище мы имеем административные отношения, где с одной стороны выступает властный орган, требующий подчинения своей воле, а с другой – гражданин, нуждающийся или пожелавший улучшить свои жилищные условия.

В содействии развитию рынка недвижимости в жилищной сфере участвуют от имени государства:

- Федеральное собрание (представительный и законодательный орган РФ);
- Правительство (высший орган исполнительной власти РФ);
- представительные органы государственной власти субъектов РФ;
- исполнительный орган субъекта РФ.

Все эти субъекты обладают не только юридическими, но, в первую очередь, организационными и экономическими полномочиями. Надо заметить справедливое замечание П.В. Крашенинникова: «Перечисленные в законе обязанности несут все названные органы, однако содержание той или иной обязанности каждого из них специфично, каждый из этих органов исполняет одноименные обязанности по-своему».

С другой стороны в правоотношениях по реализации права на жилище выступают граждане РФ.

В компетенцию органов государственной власти Российской Федерации относится определение оснований признания граждан малоимущими, нуждающимися в жилых помещениях, в целях предоставления им жилья по договорам социального найма. Данное положение полностью соответствует одному из направлений в обеспечении условий для осуществления права на жилище части 3, статьи 2 Жилищного кодекса.

Таким образом, органы государственной власти Российской Федерации определяют основания признания малоимущих граждан нуждающимися в жилых помещениях. Эти основания перечислены в статье 51 Жилищного Кодекса Российской Федерации. Кроме того, органы государственной власти устанавливают правила пользования жилыми помещениями, определяют

основания, порядок и условия выселения граждан из жилых помещений, осуществляют правовое регулирование отдельных видов сделок с жилыми помещениями, устанавливают структуру платы за жилое помещение и коммунальные услуги, устанавливают порядок расчета и внесение такой платы. На органы государственной власти возложено осуществление контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда.

В Жилищном Кодексе Российской Федерации на органы государственной власти в области жилищных отношений отнесено решение наиболее важных вопросов, но в частности вопросов правового регулирования определения объектного и субъектного состава жилищных правоотношений. Однако, можно заметить следующую коллизию согласно п. п.1,2,4 ст.2 Жилищного Кодекса Российской Федерации, которой предусмотрен механизм реализации права граждан на жилище в виде обеспечения условий для осуществления такого права не вменена обязанность федеральных органов государственной власти в виде содействия развития рынка жилья в жилищной сфере, а именно: использования бюджетных средств и иных, не запрещенных законом источников денежных средств для улучшения жилищных условий граждан; стимулирования жилищного строительства. Эти ключевые вопросы стратегического разрешения жилищной проблемы оказались декларативными.

Следует отметить, что сам термин «содействие в реализации права граждан на жилище» является абстрактным и в полной мере не раскрывается законодателем.

Эти ключевые направления в реализации права граждан на жилище, предусмотренные в статье 2 Жилищного Кодекса Российской Федерации не входят в компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также не входят в компетенцию органов местного самоуправления. Еще раз следует подчеркнуть, что не включение в компетенцию важнейших положений обеспечения условий для осуществления права на жилище по этой причине являются декларативными. Представляется целесообразным во-первых, включить в компетенцию органов государственной власти и местного самоуправления конкретные правомочия и обязанности по реализации конституционного права граждан на жилище, то есть установить кто и что должен осуществить для воплощения этого права в жизни; во-вторых, следует установить ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления за неисполнение или ненадлежащее исполнение функциональных обязанностей по обеспечению права граждан на жилище.

Следующим моментом в реализации принципа права граждан на жилище является получение жилых помещений путем заключения договоров социального и коммерческого найма. В этих вопросах также множество проблем, как законодательного регулирования, так и правоприменительной практики.

В виду того обстоятельства, что реализация основного принципа жилищного права возложено на органы государственной власти и органы местного самоуправления о создании условий для осуществления гражданами

права на жилище пункт 1 статьи 1 Жилищного Кодекса Российской Федерации во многом является абстрактным и как мы указывали, когда раскрывали механизм реализации этого принципа, который закреплен в статье 2 названного Кодекса в виде формулировки, что органы государственной власти и органы самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе согласно пункт 1 статьи 2 Жилищного Кодекса Российской Федерации: «Содействуют развитию рынка недвижимости в жилищной сфере в целях создания необходимых условий для удовлетворения потребностей в жилище», используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путем предоставления в установленном порядке субсидий для приобретений или строительства жилых помещений и данное положение не подкреплено механизмом претворения в жизнь данного принципа - это обстоятельство практически блокирует претворение его в жизнь.

В подтверждение справедливости указанного обстоятельства приведем некоторые статистические данные «Как указывается в «Аналитической справке об итогах работы Управления жилищной политике администрации г. Оренбурга за 2010г. и задачах на 2011г.», одним из приоритетных направлений деятельности Управления является выполнение программы «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда муниципального образования «Город Оренбург»» аварийными и непригодными для проживания граждан по городу Оренбургу является 432 дома из них только 313 домов внесены в реестр на переселение, а для оставшихся 119 домов финансирование в городском бюджете не предусмотрено.

Из 313 домов, жильцы которых подлежат переселению, предусмотрено только финансирование 5 муниципальных контрактов на приобретение квартир с чистовой отделкой. По программе 2010 г. переселяются 70 семей из 12 многоквартирных аварийных домов. По сравнению с 2009г. для этих целей было выделено из бюджета всех уровней 249 120 760 руб., а в 2010 г. 89 861 740 руб. Разница составляет 159 259 020 руб. На наш взгляд, если бы законодателем была возложена ответственность на органы государственной власти и органы местного самоуправления в оказании содействия в приобретении гражданам жилых помещений, переселяющихся из ветхого и аварийного жилья, не было бы таких печальных итогов<sup>9</sup>.

Следует заметить, что отсутствие механизма в реализации исследуемого нами действия принципа порождает еще одну вескую проблему, а именно граждане отказывается переселяться в предлагаемые им жилые помещения, а причина заключается в следующем: статья 89 Жилищного Кодекса Российской Федерации устанавливает, что «Предоставляемое гражданам жилое помещение при отселении из ветхого и аварийного жилья должно быть благоустроенным равнозначным по общей площади ранее занимаемому жилому помещению, отвечать установленным требованиям и находиться в черте данного населенного пункта».

Таким образом, количество граждан зарегистрированных в жилом помещении не пригодным для проживания и отселяемых в связи с непригодностью его и аварийностью не учитывается, а, как правило, жильцы, проживающие в жилых помещениях не пригодных для проживания имеют большее количество членов семьи, чем предусмотрены социальными нормами и получается, законодатель установил, а муниципалитет, орган публичной власти применил правило о равноценности общей площади ранее занимаемого жилого помещения, а в отселенной квартире проживает либо несколько семей либо одна семья, которая получает при отселении жилое помещение не соответствующее социальным нормам, т.е. из расчет на 12,5 м<sup>2</sup> общей площади на одного человека. В итоге мы имеем абсурдный факт: улучшение жилищных условий в виде переселения из ветхого и аварийного жилья не улучшает жилищные условия в полной мере, а лишь является временным, так как не снимает нужды в улучшении жилищных условий по критерию обеспеченности нормой площади жилья на одного человека.

Следует ли отнести данный факт к случаю коллизий принципа права граждан на жилище?

Реализации указанного принципа обеспечение граждан жилым помещением при отселении из ветхого и аварийного жилья существует еще одна острая проблема, кроме указанной. Как правило, отселяемые граждане не имеют возможности переселиться в предоставляемые муниципалитетом жилые помещения по той причине, что застройщики заинтересованы в строительстве элитного жилья, которое продается частным собственникам и крайне не заинтересованы в строительстве жилья эконом класса. По этой причине муниципалитет не может предоставить указанным гражданам высококомфортабельное жилье и оно, как правило, значительно превышает установленные социальные нормы предоставления бесплатного жилья. Данное обстоятельство работает на социальное расслоение граждан на богатых и бедных.

Следует сказать, что при реализации анализируемого нами принципа на практике не редкий случай, когда под категорию ветхих и аварийных домов попадает по решению глав административных образований дома, совершенно пригодные для проживания. О таких фактах указывается и в Аналитической справке Управления жилищной политики Администрации г. Оренбурга. В чем же суть вопроса? Не редко будущих потенциальных застройщиков жилого помещения интересует не сам объект – дом или квартира, а земельный участок, на котором они расположены. Интересует по причине выгодного места расположения, как например, центр города, особенно историческая его часть. И тогда, чтобы получить земельный участок жилое помещение признается непригодным для проживания. Об этих фактах, как было сказано, указано в Аналитической справке<sup>10</sup>. Остается за гранью внимания общественности вся острота переживаний жильцов, занимающих эти дома при переселении их в новые квартиры, которые совершенно им не нужны, что в свою очередь вызывает множество лишних затрат граждан на проведение экспертизы



устанавливающей факт пригодности для проживания сносимого жилья. Постановление Оренбургского городского Совета от 19.05.05 №118 (в ред. от 05.03.2008 г.) об утверждении положения «О переводе жилых помещений в нежилые и нежилых помещений жилые в городе Оренбурге» требует внесения следующих изменений: решение о сносе жилого дома и перевода жилых помещений в нежилые принимается распоряжением главы города Оренбурга на основании заключения многосторонней компетентной комиссией в составе представителей Государственного комитета по архитектуре и градостроительству, представителей Министерства по чрезвычайным ситуациям, представителей Роспотребнадзора под контролем общественности с учетом мнения самих жильцов сносимого домовладения при установлении факта наличия публичных интересов в целях благоустройства территории и иных публичных интересов, с полной равноценной компенсацией собственникам жилых домов стоимости сносимого жилья и предоставлением другого благоустроенного жилья, полностью соответствующего социальным стандартам проживания.

В соответствии с подпунктом 3 пункта 2 статьи 235 ГК РФ принудительное изъятие у собственника имущества не допускается, кроме случаев, когда по основаниям, предусмотренным законом, производится отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием участка, на котором оно находится (ст. 239 ГК РФ). Пунктом 1 статьи 239 ГК РФ предусматривается, что в случаях, когда изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд невозможно без прекращения права собственности на здания, сооружения или другое недвижимое имущество, находящееся на данном участке, это имущество может быть изъято у собственника путем выкупа государством.

Основания и порядок изъятия у собственника его жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд, а также положенные в таких ситуациях ему гарантии обеспечения его жилищных прав закрепляются в статье 32 ЖК РФ.

Анализ норм ЖК РФ и других нормативных актов позволяет констатировать, что законодатель определил несколько разные правила по отношению к изъятию жилых помещений, признанных в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу, в том числе многоквартирного дома (часть 10 статьи 32), а также к жилым помещениям, не являющимися таковыми (часть 1 – 9 статья 32). Что касается последних, то их изъятие допускается лишь в случае изъятия земельного участка, на котором они располагаются, для государственных или муниципальных нужд. Другими словами, непосредственно факт изъятия земельного участка для указанных нужд является причиной наступления для собственника жилого помещения последствий, выражающихся в прекращении права собственности на этот объект.

При этом ни в ГК РФ, ни в ЖК РФ не раскрывается, что следует понимать под государственными или муниципальными нуждами.

В связи с этим, прежде всего, следует обратиться к положениям статьи 49 ЗК РФ, определяющей основания изъятия земельных участков в публичных интересах. В пункте 1 данной статьи четко устанавливается, что изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях, связанных с:

- 1) выполнением международных обязательств Российской Федерации;
- 2) размещением объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного их размещения (объектов федеральных и региональных энергетических систем; использования атомной энергии; обороны и безопасности, федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи, а также объектов транспорта, путей сообщения и т.д.);

- 3) иными обстоятельствами в установленных федеральными законами случаях, а применительно к изъятию, в том числе путем выкупа, земельных участков, находящихся в собственности субъектов РФ или муниципальной собственности, в случаях, установленных законами субъектов Федерации.

Например, объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы, то есть используемыми для общегосударственных нужд, допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков (ст. 26 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях", п. 10 ст. 95 ЗК РФ).

В определенной степени этот пробел восполнила и судебная практика. Так, Пленум Верховного суда Российской Федерации в Постановлении от 02 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» в пункте 20 указывает, что под государственными или муниципальными нуждами при изъятии земельных участков следует понимать потребности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, связанные с обстоятельствами, установленными соответственно федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации, удовлетворение которых невозможно без изъятия земельных участков (например, выполнение международных обязательств Российской Федерации, размещение объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов их размещения, застройка в соответствии с генеральными планами городских и сельских поселений).

Таким образом, анализ соответствующих норм гражданского и жилищного законодательства приводит к выводу о том, что легальный перечень исключительных случаев изъятия земельных участков устанавливается только в земельном законодательстве. Однако в целом этот перечень является достаточно широким и не исчерпывающим ввиду наличия так называемых иных обстоятельств, которые предполагают расширение указанного перечня при появлении жизненных ситуаций, вызывающих потребности государства или муниципального образования в принудительном отчуждении объектов

недвижимости.

Необходимо также указать, что наличие государственных или муниципальных нужд, т.е. обязанность по доказыванию того, что принятое решение об изъятии земельного участка и, соответственно, жилого помещения, обусловлено государственными или муниципальными нуждами и использование данного земельного участка в целях, для которых он изымается, невозможно без прекращения права собственности на соответствующее жилое помещение возлагается на государственный орган или орган местного самоуправления, принявший решение об их изъятии.

Ранее действовавшее законодательство, а именно ст. 137 — 139 Жилищного кодекса РСФСР, предоставляло некоторые гарантии жилищных прав собственников жилья. В соответствии с указанными нормами в случае сноса находящихся в личной собственности граждан жилых домов в связи с изъятием земельных участков для государственных или общественных нужд указанным гражданам, членам их семей, а также другим гражданам, постоянно проживавшим в этих домах, предоставлялись по установленным нормам квартиры в домах государственного или общественного жилищного фонда. Кроме того, собственникам жилых домов по их выбору либо выплачивалась стоимость сносимых домов, строений и устройств, либо предоставлялось право использовать материалы от разборки этих домов, строений и устройств по своему усмотрению. По желанию граждан исполкомы должны были обеспечивать им вместо предоставления квартир возможность внеочередного вступления в члены жилищно-строительных кооперативов и получения в них квартир.

Как видно, приведенные правила давно перестали соответствовать требованиям современного гражданского оборота и нуждались в серьезном реформировании.

Статья 32 действующего ЖК РФ предусматривает, что жилое помещение может быть изъято у собственника путем выкупа в связи с изъятием соответствующего земельного участка для государственных или муниципальных нужд. Решение об изъятии жилого помещения принимается органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшими решение об изъятии соответствующего земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

Собственник жилого помещения не позднее чем за год до предстоящего изъятия данного помещения должен быть уведомлен в письменной форме о принятом решении, об изъятии принадлежащего ему жилого помещения. Выкуп жилого помещения до истечения года со дня получения собственником такого уведомления допускается только с согласия собственника,

В соответствии с частью 7 статьи 32 ЖК РФ выкупная цена жилого помещения, сроки и другие условия выкупа определяются соглашением с собственником жилого помещения. Соглашение включает в себя обязательство Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования уплатить выкупную цену за изымаемое жилое помещение.

Буквальное толкование данной нормы позволяет сделать вывод о том, что плательщиком по обязательству, возникающему перед собственником жилья в результате изъятия помещения, может выступать только Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование. То есть данное обязательство не может быть переложено указанными субъектами на иных участников гражданского оборота, например, на застройщика земельного участка для которого данный участок был изъят.

В соответствии с частью 7 статьи 32 ЖК РФ в выкупную цену жилого помещения включаются рыночная стоимость жилого помещения, а также все убытки, причиненные собственнику жилого помещения его изъятием, включая убытки, которые он несет в связи с изменением места проживания, временным пользованием иным жилым помещением до приобретения в собственность другого жилого помещения, переездом, поиском другого жилого помещения для приобретения права собственности на него, оформлением права собственности на другое жилое помещение, досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, и том числе упущенную выгоду.

Казалось бы, права собственника жилья максимально защищены. Собственнику изымаемого жилого помещения возмещаются, в том числе, расходы на переезд; услуги риелтора по поиску нового жилья; недополученные доходы, если изымаемое помещение сдавалось внаем и т.п. Однако указанные правила не разрешает главную проблему. Цена изымаемого жилого помещения (даже рыночная), как правило, не может покрыть расходов на приобретение лицом нового жилого помещения. Чаще всего изымаемые жилые помещения находятся в старых домах, в плохом, а иногда и ветхом, аварийном состоянии. Естественно, что их рыночная цена невысока, несоразмерна со стоимостью жилья даже на вторичном рынке. При этом под убытками в целях статьи 32 ЖК РФ не может пониматься разница между стоимостью изымаемого жилья и жилья необходимого собственнику для приобретения.

В части 8 статьи 32 ЖК РФ установлено, что по соглашению с собственником жилого помещения ему может быть предоставлено взамен изымаемого жилого помещения другое жилое помещение с зачетом его стоимости в выкупную цену.

На наш взгляд, нормы статьи 32 ЖК РФ следовало бы изложить несколько иным образом, а именно предоставить собственнику изымаемого помещения самостоятельно определить вид подлежащего ему возмещения. Следует установить три варианта возмещения:

- > выплата рыночной стоимости изымаемого помещения и причиненных убытков;
- > выплата рыночной стоимости изымаемого помещения и причиненных убытков с предоставлением благоустроенного жилого помещения по договору социального найма по нормам предоставления;
- > предоставление на праве собственности равнозначного по площади и количеству комнат благоустроенного жилого помещения в том же районе населенного пункта с выплатой причиненных убытков.

Отсутствие подобного права выбора приведет во многих случаях к отсутствию у таких граждан возможности приобрести иное жилое помещение или иное необходимое по площади жилое помещение.

Выход из данной ситуации видится только один. Такие граждане будут вынуждены на протяжении длительного времени, а быть может, и всей жизни, нанимать жилое помещение в фонде коммерческого использования по договорам коммерческого найма. Причем, из содержания части 7 статьи 32 ЖК РФ вытекает обязанность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования оплачивать таким гражданам их расходы, связанные с временным пользованием иным жилым помещением. Такое положение дел приведет к большому количеству судебных споров, так как публично-правовые образования вряд ли смирятся с подобными ситуациями. Однако суды, на наш взгляд, должны будут исходить из того, что в соответствии с частью 7 статьи 32 ЖК РФ в выкупную цену жилого помещения включаются «Все убытки, причиненные собственнику жилого помещения его изъятием, включая убытки, которые он несет в связи с ... временным пользованием иным жилым помещением до приобретения в собственность другого жилого помещения». На выплаченную стоимость изъятого жилья приобрести новое жилое помещение не представляется возможным. Следовательно, необходимо оплачивать расходы по пользованию иным жилым помещением. При этом необходимо учитывать, что не могут оплачиваться расходы по пользованию гостиницей, так как статья 32 говорит о временном пользовании иным жилым помещением, а номера в гостиницах к таковым не относятся.

Наибольшее число дискуссий вызвало содержание ч. ст.32 Жилищного кодекса, в соответствии с которой, признание многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу является основанием предъявления к собственникам помещений в указанном доме требования о его сносе в разумный срок. В случае если данные собственники в установленный срок не осуществили снос указанного дома, земельный участок, на котором расположен указанный дом, подлежит изъятию для муниципальных нужд. Данная норма рассчитана на те случаи, когда земельный участок, на котором расположен аварийный дом, представляет собой определенную ценность для его собственников (собственниками такого участка являются собственники жилых помещений в доме). В этом случае они могут быть заинтересованы в сохранении за собой прав на этот участок и тогда собственники должны снести дом за свой счет. Если же это не так, участок вместе с жилыми помещениями будет изъят у них для муниципальных нужд, которые в данном случае заключаются в том, чтобы жизнь и здоровье граждан не подвергались опасности из-за проживания в аварийном доме.

Сказанное позволяет сделать следующие выводы. Содержание статьи 32 ЖК РФ по существу развивает соответствующие положения Гражданского кодекса Российской Федерации об изъятии недвижимого имущества, устанавливая особенности такого изъятия применительно к жилым

помещениям в целях обеспечения жилищных прав собственников. Нормы, содержащиеся в данной статье, удачно сочетаются с нормами статей 239, 279-282 ГК РФ. Однако ЖК РФ не в полной мере обеспечивает соблюдение экономических, а не жилищных прав собственников изымаемых жилых помещений. Недостатком рассмотренной статьи 32 ЖК РФ является отсутствие у собственников изымаемых жилых помещений возможности выбора различных вариантов возмещения (компенсации) причиненных выселением убытков.

Жилищный Кодекс Российской Федерации 2004г. ввел правовую категорию «малоимущие» и «нуждающиеся в улучшении жилищных условий». Для определения этой категории законом субъекта федерации – Законодательным Собранием Оренбургской области в конце 2005г. были приняты соответствующие законы. Не вдаваясь в глубокий анализ этих законодательных актов, отметим лишь то, что под критерий «малоимущий» попадают те граждане, которые имеют доход на каждого члена семьи менее прожиточного уровня установленного в данном регионе. Законодатель также учитывает и имущество, находящееся в собственности потенциального претендента. В статье 51 Жилищного Кодекса Российской Федерации определены основания признания граждан нуждающимися в жилых помещениях предоставляемых по договорам социального найма. Таких оснований четыре:

1. Граждане не являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения;

2. Граждане являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договорам социального найма, либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения и обеспеченные общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее учетной нормы<sup>11</sup>.

3. Граждане, проживающие в помещениях не отвечающем установленным для жилых помещений требованиям<sup>12</sup>.

4. Являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма или собственниками жилых помещений, членами семьи собственника жилого помещения, проживающими в квартире, занятой несколькими семьями, если в составе семьи имеется больной, страдающий тяжелой формой хронического заболевания, при которой совместное проживание с ним в одной квартире не возможно, и не имеющими иного жилого помещения, занимаемого по договору социального найма или принадлежащего на праве собственности.

В настоящее время в общем списке граждан нуждающихся в жилых помещениях, вставших на учет до 01.03.2005г. в г. Оренбурге составляет 11 088

граждан.

С введением действия Жилищного Кодекса Российской Федерации вступившим в силу с 01.03.2005г. порядок учета граждан нуждающихся в жилых помещениях ведется по следующим направлениям – спискам:

1. Жилье для малоимущих<sup>13</sup> представляется бесплатно из средств местного бюджета. За 2 года 2009-2010 было представлено всего 10 благоустроенных квартир в новых домах. Представленные цифры 11 088 человек и количество квартир представленных за 2 года 10 трудно даже прокомментировать. Основная причина создавшейся ситуации отсутствие финансирования. А основная причина правового характера не работающий механизм реализации принципа права граждан на жилище.

При распределительной системе жилья ЖК РСФСР 24.06.1983 г. предусматривал более 20 очередей по сравнению с ЖК РФ 2004г.

К иным категориям граждан, нуждающимся в улучшении жилищных условий и претендующих на его получение по договорам социального найма относятся:

- дети сироты, их в г. Оренбурге 410 граждан на 2011г.;

- многодетные семьи. Получение жилья такими категориями граждан является одним из самых острых проблем. Источниками финансирования для улучшения жилищных условий является областной бюджет. Согласно Аналитической справке об итогах работы Управления жилищной политики Администрации г. Оренбурга за 2010г. ни в 2009 г. ни в 2010 г. средств на предоставление жилья не было выделено. А социальные выплаты многодетным семьям были выделены всего трем из 271 семьи стоящей на учете;

- молодые семьи. С 2007 г. Управлением Жилищной политики г. Оренбурга проводится работа по реализации программы «Обеспечением жильем молодых семей Оренбургской области на 2003-2010гг.». Постановление Правительства Оренбургской области действие данной программы продлено по 2015 г. включительно. Участниками программы являются 4 452 семьи<sup>14</sup>. В 2010г. за счет получения социальных выплат улучшили жилищные условия 72 молодые семьи. Всего было выделено денежных средств из федерального бюджета 25,8 %, из областного 53,2 %, из муниципального 21 %. По состоянию на 01.01.2011г. 58 семей, что составляет 80,6 % уже приобрели жилые помещения – это жилье выделялось из вышеназванных источников путем выдачи свидетельств на получение субсидий, речь идет о 72 молодых семьях. По динамике развития в 2009г. за счет социальных выплат на приобретение жилья улучшили жилищные условия 81 молодая семья. И опять главной проблемой реализации права граждан на жилище выступает недостаточное финансирование<sup>15</sup>.

- участники Великой Отечественной войны 1941-1945гг. Благодаря Указу Президента РФ «Об обеспечении жильем ветеранов ВОВ 1941-1945гг. вставших на учет до 01.03.2005г.» было обеспечено социальным жильем 135 человек. В отношении этих категорий граждан благодаря Указу Президента РФ обязательство государством были выполнены полностью.

К особой категории граждан имеющих право на получение социального жилья относятся: граждане, уволенные с военной службы; граждане признанные в установленном порядке вынужденными переселенцами; граждане подвергшиеся воздействию радиации; ветераны боевых действий и инвалиды 1-2 группы. Все указанные категории граждан получают жилье по государственным жилищным сертификатам<sup>16</sup> в пределах лимита федеральных бюджетных средств. С помощью реализации ГЖС смогли улучшить свои жилищные условия 105 граждан, из них: 15 семей - военнослужащих, 28 семей - признанных вынужденными переселенцами, 13 семей - подвергшихся воздействию радиации, 24 семьи – ветераны боевых действий и 25 семей – инвалидов 1 и 2 группы<sup>17</sup>.

Таким образом, все вышеприведенные факты еще раз подтверждают необходимость конкретизации главенствующего принципа жилищного права – а именно, принципа обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище. В частности необходимо установить в статье 2 Жилищного Кодекса Российской Федерации носящий название «Обеспечение условий для осуществления права граждан на жилище» необходимо дополнить в пункте 2 статьи 2 Жилищного Кодекса Российской Федерации следующим содержанием «Использование бюджетных средств и иных не запрещенных законом источников денежных средств для улучшения жилищных условий граждан в том числе путем предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений». Органы государственной власти и местного самоуправления в рамках своей компетенции несут имущественную ответственность за выделение бюджетных средств на приобретение и (или) строительство жилья для социально не защищенных слоев населения.

За не предоставление гражданам, стоящих в очереди на улучшение жилищных условий по договорам социального найма из государственного и муниципального жилищных фондов персональную ответственность несут главы администраций. За выполнение ежегодного права по предоставлению социального жилья персональную ответственность несут уполномоченные на то органы государственной власти и местного самоуправления. Также необходимо усмотреть в статье 2 Жилищного Кодекса Российской Федерации, что понимается под стимулированием жилищного строительства и каков механизм такого стимулирования.

Как отмечает Пленум Верховного суда Российской Федерации Конституционное право граждан на жилище относятся к основным правам человека и заключается в обеспечении государством стабильного и государственного пользования жилым помещением лицами, занимающими его на законных основаниях, в предоставлении жилища из государственного муниципального и других жилищных фондов малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, в оказании содействий гражданам в улучшении жилищных условий, а также в гарантированности



неприкосновенности жилища, исключение случаев произвольного лишения жилища<sup>18</sup>.

Реализация анализируемого нами принципа не сводится только к предоставлению жилых помещений по договорам социального найма из государственных и муниципальных жилищных фондов. Оно включает в себя также индивидуальное жилищное строительство за счет собственных средств граждан, участие в деятельности жилищно-накопительных кооперативах, жилищно-строительных кооперативах и соответственно получение жилья.

Право граждан на жилище может быть реализовано и путем приобретения готового жилья в собственность путем заключения договора купли-продажи. Все эти вопросы – отдельный аспект исследования. Мы же продолжим анализ действия принципа обеспечения условий для реализации права граждан на жилище возложенных на государственные и муниципальные органы. И проанализируем несколько аспектов возникающих при пользовании уже предоставленного жилья по договорам социального найма, то есть рассмотрим действие принципа права граждан на жилище в ракурсе пункта 2 статьи 1 Жилищного Кодекса Российской Федерации, сформулированного как самостоятельных принцип, согласно которому «Граждане по своему усмотрению и в своих интересах осуществляют принадлежащее им жилищные права, в том числе и распоряжаются ими».

Итак, если договор социального найма заключен и гражданин получил жилье от государства, непосредственно начинают реализовываться его права на жилое помещение. Права нанимателя, коим становится гражданина получивший жилье по договору социального найма перечисленных в статье 67 Жилищного Кодекса Российской Федерации. Это право на вселение занимаемой жилого помещения иных лиц; право сдавать жилое помещение под найм; разрешать проживание в жилом помещении временных жильцов; осуществлять обмен или замену жилого помещения; требовать от наймодателя своевременного проведения капитального ремонта жилого помещения; надлежащего участия в содержании общего имущества в многоквартирном доме, а также предоставления коммунальных услуг и другие права. Основной коллизионный вопрос это вопрос о коллизии прав нанимателя и членов семьи нанимателя. Наниматель по договору социального найма – это гражданин, как правило, получивший квартиру, как нуждающийся в улучшении жилищных условий и малоимущий, причем это гражданин Российской Федерации, а не гражданин иного государства, причем гражданин состоявший на учете жилищных условий и постоянно проживающий на данной территории длительный срок: для Москвы – 10 лет, для Оренбурга – 5 лет.

Членам семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма жилого помещения членам семьи нанимателя жилого помещения относятся согласно нормам статьи 69 ЖК РФ проживающие совместно с нанимателем, его супруг, а также дети и родители, другие родственники, не трудоспособные иждивенцы, которые должны быть признаны членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, если они

вселены нанимателем в качестве членов семьи и ведут с ним общее хозяйство. И только в исключительных случаях иные лица могут быть признаны членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма в судебном порядке.

Права нанимателя в договоре социального найма не отличаются от жилищных прав членов его семьи. Основные права и обязанности нанимателя и членов его семьи регламентированы статьей 67 Жилищного Кодекса Российской Федерации. Это право на вселение в занимаемое помещение иных лиц, это право сдавать жилое помещение под найм, это право разрешать проживание в жилом помещении временных жильцов, это также право осуществлять обмен или замену занимаемого жилого помещения, это право требования от займодателя своевременного проведения капитального ремонта жилого помещения, надлежащего участия в содержании общего имущества в многоквартирном доме, а также право требования предоставления коммунальных услуг<sup>19</sup>. В соответствии с частью 2 статьи 69 Жилищного Кодекса Российской Федерации член семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма имеет равные с нанимателем права и обязанности, кроме того, дееспособные члены семьи нанимателя несут солидарную с нанимателем ответственность по обязательствам из вытекающих прав нанимателя жилого помещения. Если же гражданин перестает быть членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, но продолжает проживать в занимаемом жилом помещении за ним сохраняются такие же права, какие имеет наниматель и члены его семьи, а указанный гражданин самостоятельно отвечает по своим обязательствам, вытекающим из соответствующего договора социального найма (часть 3 и 4 статьи 69 Жилищного Кодекса Российской Федерации).

Таким образом, законодатель уравнил права между тремя категориями лиц: нанимателем, членами семьи нанимателя и бывшими членами семьи нанимателя, то есть бывшим супругом или супругой.

В практике при применении этих норм возникают частые коллизии, которые приводят к нарушениям конституционных прав граждан на жилище. Нередкий случай, когда при расторжении брака бывший член нанимателя, бывший член семьи нанимателя не проживающий в жилом помещении после расторжении брака покинувший квартиру обращается с иском в суд о признании за ним права пользования указанным жилым помещением применяя положение Постановление Пленума Верховного суда РФ № 14 от 20.07.2009г. при выяснении обстоятельств дела, если только суд устанавливает, что бывший член семьи нанимателя не имел намерения покинуть квартиру, то есть его воля не была направлена на расторжение договора социального найма, а он, например, проживает временно, в каком либо жилом помещении и при чем вынужденно не возвращается на ту жилую площадь, где зарегистрирован и проживал раньше суд, в таких случаях обязательно защищая интересы лица расторгнувшего брак, бывшего члена семьи нанимателя удовлетворяет его требования предоставляя указанному гражданину право пользования-

проживания на прежней жилой площади.

Если даже указанный гражданин не пользуется предоставленным ему законом правом проживания в квартире при наличии решения суда о том, что он не утратил право пользования этим жилищем, данный субъект может блокировать любые права нанимателя и членов семьи нанимателя оставшихся проживать в прежнем жилом помещении, которое было предоставлено во время брака по договору социального найма. В частности бывший супруг не проживающий в жилом помещении, но за которым признано судом право пользования жилым помещением, может не дать согласие на вселение в занимаемое жилое помещение иных лиц, например: запретить вселяться супругу своей дочери, он также может препятствовать обмену не давая согласия на его совершение или же не редкий случай, когда бывший член семьи нанимателя сохранивший право пользования жилым помещением не дает согласия на приватизацию жилья. Отсутствие согласие бывшего члена семьи нанимателя за которым признано право пользования жилым помещением в судебном порядке может своей волей наложить вето на осуществление нанимателем и другими членами его семьи реализации иных жилищных прав. Поэтому нам представляется необходимым внести в Жилищном Кодексе Российской Федерации изменения в части 4 статьи 69 Жилищного Кодекса Российской Федерации следующего содержания: «Если гражданин перестал быть членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, но продолжает проживать в занимаемом жилом помещении, за ним сохраняются такие же права, какие имеет наниматель и члены его семьи. Если же указанный гражданин, сохранивший право пользования жилым помещением, но длительное время не проживающий в данной квартире, не может повлиять на реализацию прав нанимателя и оставшихся проживать в данной квартире остальных членов семьи, т.е. его согласия на реализацию прав указанных граждан не требуется».

Данная поправка будет полностью соответствовать принципам гражданского и жилищного права в частности о недопустимости осуществления гражданских прав субъектами противоречий с правами и интересами иных граждан статья 10 Гражданского Кодекса Российской Федерации.

Таковы на наш взгляд только некоторые аспекты проявления действия принципа права граждан Российской Федерации на жилище. При проявлении этого принципа мы увидели, на сколько остро могут сталкиваться и противоречить друг другу, как частные, так и публичные интересы субъектов жилищных правоотношений. Невозможно на наш взгляд добиться полного равновесия интересов всех участников жилищных правоотношений. Однако правовой механизм может и должен совершенствоваться для достижения указанной цели.

Отдельные вопросы реализации конституционных прав граждан на жилище:

Принципы жилищного права

Механизм действия  
Жилое помещение  
Договор социального найма

---

<sup>1</sup> В.П. Мозолина и А.И. Масляев Гражданское право. М.: 2005, Т.1. с.16

<sup>2</sup> Седугин П.И. Жилищное право: Учебник для вузов. М.: Норма, 2004. С. 36.

<sup>3</sup> Басин Ю.Г. Избранные труды по гражданскому праву. Ассоциация юрический центр. Санкт-Петербург. 2003. С. 34.

<sup>4</sup> Толстой Ю.К. Жилищное право: Учебник. М.: Проспект, 2009. С. 35.

<sup>5</sup> Грудцына Л.Ю. Жилищное право России : Учебник. М.: Эксмо. 2005. С. 28.

<sup>6</sup> Грудцына Л.Ю. Жилищное право России : Учебник. М.: Эксмо. 2005. С. 30.

<sup>7</sup> Алексеев С.С. Линия права. Статут. М. 2006. С. 248.

<sup>8</sup> Конституция РФ ч.2, ст.40

<sup>9</sup> Аналитическая справка об итогах работы Управления жилищной политики Администрации г. Оренбурга за 2010г. и задача на 2011г. с. 1-2.

<sup>10</sup> Аналитическая справка об итогах работы Управления жилищной политики Администрации г. Оренбурга за 2010г. и задача на 2011г. с. 4.

<sup>11</sup> Норма представления и учетная норма жилого помещения определены в ст. 50 ЖК РФ.

В зависимости от достигнутого уровня строительства каждый субъект федерации устанавливает эту норму самостоятельно. По федеральному стандарту норма общей площади жилья на одного члена семьи при предоставлении по договору социального найма равняется 18м<sup>2</sup> общей площади жилого помещения. В г. Оренбурге учетная норма предоставления жилого помещения по договорам социального найма равняется 13,5 м<sup>2</sup> общей площади жилья на одного человека. Эта норма служит основанием для постановки его на учет в качестве нуждающегося. 14 м<sup>2</sup> - это норма предоставления жилья по договору социального найма в расчете на одного члена семьи согласно закона Оренбургской области 2005г.

<sup>12</sup> Указанное Постановление Правительства РФ от 28.01.2006г. № 47 Собрание Законодательства РФ 2006г. № 6 Ст. 702.

<sup>13</sup> По данным Аналитической справки об итогах работы Управления жилищной политики Администрации г. Оренбурга за 2010г. 674 гражданина, причем в 2010г. малоимущими и нуждающимся было признано 159 граждан.

<sup>14</sup> Данные на 01.01.2011г.

<sup>15</sup> По данным Аналитической справки об итогах работы Управления жилищной политики Администрации г. Оренбурга за 2010г. с. 10.

<sup>16</sup> Государственные жилищные сертификаты в дальнейшем ГСЖ

<sup>17</sup> По данным Аналитической справки об итогах работы Управления жилищной политики Администрации г. Оренбурга за 2010г. с. 13.

<sup>18</sup> Постановление Пленума Верховного суда РФ от 02.07.2009г. № 14 «О некоторых вопросах возникающих в судебной практике при применении ЖК РФ».

<sup>19</sup> ч. 1 ст. 67 Жилищного Кодекса Российской Федерации.

**ЕФИМЦЕВА Т.В.,**

*к.ю.н., доцент, заведующая кафедрой предпринимательского и природоресурсного права, Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина, 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8 (3532) 72-22-77, post@oimsla.edu.ru*

**ТОЛКАЧЕВА М.М.,**

*аспирантка кафедры предпринимательского права ГОУ ВПО «Московская государственная юридическая академия имени О.Е. Кутафина»*

## **ИННОВАЦИОННЫЙ ЦЕНТР «СКОЛКОВО» КАК ЭЛЕМЕНТ ИНФРАСТРУКТУРЫ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**Ключевые слова:** *инфраструктура инновационной деятельности, технопарки, наукограды, инновационный центр, управляющая компания, правила проекта, статус участника проекта.*

*В настоящей статье поднимаются проблемы правового регулирования отношений, возникающих по поводу инновационной инфраструктуры, и, в частности, деятельности созданного по решению Президента РФ инновационного центра «Сколково». Наряду с постановкой проблем авторами высказывается ряд предложений по совершенствованию законодательства в данной сфере.*

**Key words:** *innovative infrastructure, techno parks, science cities, innovation center, managing company, project rules, the status of the project participant.*

*The article touches upon the problems of legal regulation of relations arising about innovative infrastructure and precisely about activity of Innovation center Skolkovo formed by the decision of the RF president. Along with the setting problems the authors of the article propose some improvements of legislation in this area.*

Инновации в настоящее время представляют собой один из наиболее важных элементов рыночной экономики. Неоднократно отмечалось, что единственным способом преодоления зависимости России от экспорта сырья является переход к инновационной экономике или «экономике знаний», в которой главными условиями экономического роста являются создание и использование результатов интеллектуальной и научно-технической деятельности.

Потребности в формировании в нашей стране инновационной экономики требуют изменения направлений государственной политики в научной сфере. Однако в отсутствие должного правового обеспечения

государственное регулирование инновационной деятельности, представляющее собой комплексное целенаправленное воздействие государства на все стадии инновационного процесса путем принятия нормативных правовых актов, формирования инфраструктуры поддержки инновационной деятельности, организации управления в данной области, применения мер стимулирующего характера и осуществления контроля за соблюдением законодательства, будет неэффективным.

Приоритетным направлением государственного регулирования в сфере инноваций является развитие инфраструктуры поддержки инновационной деятельности. Составными элементами такой инфраструктуры выступают научно-технологические парки, центры трансфера технологий, наукограды, бизнес-инкубаторы и пр. На указанные институты государство возлагает функции внедрения научных разработок в производство и реализации научной продукции на рынке.

Технопарки и технополисы представляют собой индустриальные комплексы, в состав которых включаются организации, оказывающие комплекс услуг в связи с созданием, освоением и производством инноваций.

«Наукоград»<sup>1</sup> определяется как муниципальное образование с градообразующим научно-производственным комплексом, который представляет собой совокупность организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники. В этом состоит их принципиальное отличие от других средних и малых российских городов.

В настоящее время общее число наукоградов России насчитывает около 70 городских и сельских поселений. Около половины из них находится в Московской области (в том числе г. Зеленоград, который административно является частью г. Москвы, но расположен на территории области). За пределами столичного региона в Центральной России расположено еще восемь подобных территориальных образований во Владимирской, Калужской, Нижегородской, Тверской и Ярославской областях.

Началом государственной политики в отношении наукоградов можно считать ноябрь 1997 года, когда был подписан Указ Президента РФ «О мерах по развитию наукоградов как городов науки и высоких технологий»<sup>2</sup>. В нем впервые на государственном уровне было определено понятие наукограда. В апреле 1999 году был подписан Федеральный закон «О статусе наукограда РФ»<sup>3</sup>. Первым этот статус получил в мае 2000 года г. Обнинск Калужской области. Спустя год статус «Наукограда РФ» был присвоен г. Королеву Московской области, а в декабре 2001 года — г. Дубне.

Одним из наиболее известных сегодня элементов национальной инновационной системы является инновационный центр «Сколково», поскольку о нем в той или иной степени информированы 44 процента россиян<sup>4</sup>. В целом у граждан складывается позитивный образ центра: чаще всего респонденты представляют его себе как наукоград (10,6 %), центр новейших

разработок (6,4 %), город для ученых (3,8 %), аналог Кремниевой/Силиконовой долины (2,6 %), центр, в котором будут развивать науку (2,5 %).

Главный зарубежный аналог инновационного центра «Сколково» - это Силиконовая долина в США. Сегодня многие государства пытаются на своей территории повторить успех Силиконовой долины. В Европе и Азии строятся либо уже построены похожие на нее технопарки, выделяются государственные субсидии. Однако профессор, нобелевский лауреат по экономике Г. Бэкер, изучавший феномен Силиконовой долины, уверен: для развития динамичных промышленных групп требуется гибкое экономическое окружение, а не государственная промышленная программа.

Принципиальная особенность Силиконовой долины заключается в том, что этот проект стартовал «снизу». В силу объективных факторов крупные производители скооперировались и создали Силиконовую долину. В нашей стране инновационный центр создается волевым решением правительства. Кроме того, месторасположение проекта в Силиконовой долине определяла дешевая земля - именно поэтому Стэндфордский университет и выделил этот район. На продукцию Силиконовой долины существовал высокий внутренний спрос. Внутренние макроэкономические риски и издержки в США исторически сравнительно низки. К тому же все известные инновационные проекты, включая американскую Силиконовую долину, английскую Силиконовую Топь в Кембридже, израильскую, индийскую, финскую программы, предполагали наличие большого исследовательского, в том числе технологического, университета с инженерными факультетами, которого у нас на территории проекта в Сколково нет.

Из-за существенных отличий участники рынка сравнивают центр «Сколково» с азиатскими аналогами: объединенным центром IT-технологий в Малайзии - городом Киберджая, Киберпортом в Гонконге, индийским Бангалором. Впрочем, даже малазийская «долина» развивается посредством частных компаний, арендующих здесь землю под застройку, хотя коммерческие структуры, участвующие в проекте, и получают определенные привилегии и льготы от государства. Таким образом, если отличием российского проекта от американского прототипа является централизованное развитие первого по инициативе государства, то от азиатских аналогов он отличается тем, что будет реализован в весьма привлекательном с точки зрения недвижимости месте.

В целом следует отметить, что идея западных технопарков состоит в том, чтобы объединить научный потенциал в лице ученых и инновационных компаний, а также квалифицированную рабочую силу и инвесторов, готовых вкладывать средства в конкретные проекты. При этом всем резидентам таких технопарков должна быть предоставлена вся сопутствующая инфраструктура: жилье, транспортное сообщение, офисные и производственные помещения, оборудование и пр. Однако главным условием создания технопарка является генерация конкретных научных проектов, имеющих практическую ценность, и поддержка в первую очередь изобретателей, нежели бизнеса.

Вместе с тем действующее законодательство, касающееся инфраструктуры инновационной деятельности, представляется несовершенным и неэффективным. Примером может послужить анализ некоторых положений Федерального закона от 28 сентября 2010 года № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»<sup>5</sup>.

Инновационный центр «Сколково» - совокупность инфраструктуры территории инновационного центра «Сколково» и механизмов взаимодействия лиц, участвующих в реализации проекта, в том числе путем использования этой инфраструктуры. Исходя из приведенного определения, следует вывод о том, что инновационный центр является объектом правоотношений в отличие от лиц, участвующих в реализации проекта, которые выступают в качестве субъектов.

## Технополис Сколково

Ультрасовременный научно-технологический комплекс по разработке и коммерциализации новых технологий будет построен в Подмоскovie



Центральное место в создании условий для работы в Сколково занимает управляющая компания, которая представляет собой юридическое лицо публичного права, созданное с целью реализации важных государственных и общественных программ в области инноваций. Она наделяется широчайшими правами, по сути, становится универсальным органом регионального государственного и муниципального управления. В частности, к компетенции управляющей компании Закон о Сколково относит не только общее организационное руководство и координацию деятельности в рамках проекта «Сколково», но и следующие вопросы, которые согласно действующему



законодательству РФ должны входить в компетенцию органов местного самоуправления:

- подготовка и утверждение градостроительных документов по центру «Сколково», проведение экспертизы проектной документации, выдача разрешений на строительство и ввод в эксплуатацию объектов недвижимости на территории центра;

- организация строительства и эксплуатации жилых домов, объектов инфраструктуры, автомобильных дорог, предоставление жилых помещений;

- предоставление разрешения на условно разрешенный вид использования земельных участков или объектов капитального строительства;

- организация образовательной и медицинской деятельности на территории центра и др.

Управляющая компания может передавать своим дочерним обществам часть функций, за исключением следующих:

- принятия решений о предоставлении (лишении) статуса участника проекта и ведения реестра участников проекта;

- представления документов для возмещения затрат по уплате таможенных платежей;

- утверждения документов, содержащих правила проекта «Сколково», и иных, необходимых для осуществления функций управляющей компании.

В этой связи следует отметить, что правила проекта представляют собой локальный акт, разработка и утверждение которого в настоящее время вменены в обязанность управляющей компании. Но, как представляется, эти правила должны утверждаться нормативным правовым актом органа государственной власти, например, Указом Президента РФ. Примером может послужить норма рассматриваемого Закона о том, что изменение учредительных документов управляющей компании осуществляется по согласованию с Комиссией по модернизации, возглавляемой Президентом РФ<sup>6</sup>.

Управляющая компания обязана ежегодно размещать отчет о своей деятельности в сети «Интернет». Однако в целях обеспечения прозрачности и результативности бюджетных расходов желательно закрепить в Законе о Сколково механизм государственного контроля за деятельностью управляющей компании, в частности, установить требования к ежегодному отчету управляющей компании, подлежащему размещению в сети «Интернет».

Управляющая компания вправе оказывать участникам проекта услуги таможенного брокера (таможенного представителя) в отношении товаров, ввозимых для использования в центре «Сколково», за исключением подакцизных. Таможенные платежи будут оплачиваться управляющей компанией по поручению участников проекта. Затраты на оплату таможенных платежей предполагается возмещать в виде субсидий путем перечисления соответствующих средств управляющей компании.

Указанные льготы установлены в Законе о Сколково, но механизм их применения в рамках Таможенного союза ЕврАзЭС не ясен. По условиям

трехстороннего соглашения между членами ЕврАзЭС таможенные пошлины, выплачиваемые на территории одного из членов Таможенного союза, должны распределяться между всеми его участниками. В связи с этим на данный момент остается открытым вопрос о том, каким образом эти льготы будут согласованы с остальными участниками ЕврАзЭС.

В связи с этим нуждается в уточнении то, какая деятельность участников относится к проекту, а какая - нет. Ведь для реализации проекта будет заключаться множество договоров не только на исследовательские работы, но и на иные работы, обеспечивающие деятельность участников. Предполагается, что к проекту относится деятельность участника по одному из пяти предусмотренных в Законе о Сколково направлений. Указанная деятельность не должна быть обязательно связана с инновационным проектом, который участник представил при соискании этого статуса.

Стоит также обратить внимание на соотношение Закона о Сколково с законодательством о конкуренции. Иными словами, необходимо выяснить, не окажутся ли в ущемленном положении те компании, которые продолжают работу за пределами Сколково, но в той же профессиональной области, что и резиденты инновационного центра.

Большое количество вопросов порождает и правовой статус резидента Сколково. Лица, участвующие в реализации проекта, - это юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, которые заключили сделку с управляющей компанией в целях реализации проекта. В соответствии с нормой в такой редакции в эту категорию попадает достаточно широкий круг лиц: от компаний, которые поставляют канцелярские товары, до компаний - ключевых партнеров.

На данный момент не установлена четкая процедура отбора участников проекта, в связи с чем небольшие инновационные компании опасаются, что процедура отбора будет непрозрачной и непонятной для них. Статус участников проекта без особых проблем получают компании, аффилированные с членами Совета Фонда центра «Сколково», а небольшим инновационным компаниям будет значительно сложнее попасть в этот перечень.

Юридическое лицо получает статус участника проекта со дня включения его в реестр участников проекта. Решение о включении юридического лица в реестр участников проекта принимается в порядке, утвержденном управляющей компанией. Участник проекта утрачивает свой статус по истечении десяти лет со дня включения в реестр участников или досрочно по основаниям, предусмотренным Законом о Сколково. Данная норма может помешать привлечению новых инновационных компаний, так как налоговые льготы будут распространяться на них только в течение первых десяти лет. Фактически же инновационные компании смогут пользоваться льготами лишь с момента коммерциализации разработок, который может наступить через пять и более лет. При этом вполне возможно, что срок окупаемости инновационных разработок превысит продолжительность периода налоговых льгот, что ослабляет заинтересованность участника проекта в их получении.

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что необходимо установить четкие критерии, позволяющие управляющей компании принимать решения о предоставлении юридическому лицу статуса участника проекта. В настоящее время дополнительные условия, соблюдение которых является обязательным для принятия решения о включении юридического лица в реестр участников проекта, устанавливаются самостоятельно управляющей компанией.

Еще одна проблема видится в том, что правила проекта являются обязательным условием осуществления деятельности на территории инновационного центра и становятся условиями сделок, заключенных лицами, участвующими в реализации проекта. Упомянутые правила не являются единым документом, а представляют собой совокупность документов, определяющих права и обязанности лиц, участвующих в реализации проекта по созданию и обеспечению функционирования инновационного центра «Сколково». Поскольку из этого свода актов пока существует только один - порядок присвоения и утраты статуса участника проекта, будущий резидент на данный момент не имеет четкого представления о своем правовом положении.

Вместе с тем, несмотря на указанные недочеты законодательства, закрепление правового положения технопарков, наукоградов, технико-внедренческих зон и, конечно, инновационного центра «Сколково» в нормативных актах способствует развитию инфраструктуры инновационной деятельности в нашей стране и свидетельствует о поиске оптимальных моделей сочетания императивного и диспозитивного методов правового регулирования общественных отношений в сфере создания и внедрения научных разработок, составляющих предмет инновационного права.

---

<sup>1</sup> Исторически наукограды появились как продукт общемирового развития, когда научно-технические разработки стали определять уровень развития государства. Именно наукограды, отличающиеся высокой концентрацией интеллекта по всему циклу (от получения научного знания до конструкторской проработки, а потом промышленной реализации) позволили сначала создать, а потом удержать стратегический паритет нашей страны в важнейших военных областях и добиться высокого уровня исследований в целом ряде научных направлений. Сам термин «наукоград» возник в 1991 году, хотя история наукоградов началась в 1930-е годы с «закрытых» поселений, деятельность которых полностью подчинялась обеспечению стратегического военно-политического превосходства СССР. В подавляющем большинстве советские «закрытые города» были связаны с военно-промышленным комплексом, имели независимую инфраструктуру, прямую государственную поддержку, их население обладало высоким интеллектуальным потенциалом. После распада СССР «закрытые города» полностью или частично «открылись», получили полноценные, неномерные, имена. Реализуя идею инновационной экономики, правительство РФ попыталось воссоздать систему территорий комплексного развития науки и производства, начав с идеи наукоградов.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 45. Ст. 5167. Утратил силу.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 1999. № 15. Ст. 1750. С послед. изм. и доп.

<sup>4</sup> Вместе с тем Президент РФ Д. Медведев поручил сделать «Сколково» еще более узнаваемым. В этой связи в инновационном центре состоялась презентация видеоролика о приключениях Алисы Селезневой в новом наукограде. По замыслу его разработчиков девочка станет новым лицом Города будущего.

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 2010. № 40. Ст. 4970. С послед. изм. и доп. Далее – Закон о Сколково.

<sup>6</sup> См. об этом: Худокормова О.И. Правовое регулирование инновационной деятельности в Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2010. С. 14-15.

**ЛОМАКИНА Е.В.,**

*к.ю.н., старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса  
Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина,  
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8 (3532) 72-22-77,  
post@oimsla.edu.ru*

## **ЗАКОНОПРОЕКТ "О НОТАРИАТЕ И НОТАРИАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" КАК СЛЕДСТВИЕ ПРОВОЗГЛАШЕННОЙ РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ НОТАРИАТА**

**Ключевые слова:** *нотариат и нотариальная деятельность, концепция, Федеральная нотариальная палата, нотариальная тайна.*

*Отражены новейшие тенденции развития законодательства о нотариате, проанализирован проект федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации». Кроме того, в статье раскрыты цели и задачи законопроекта, проведен анализ его достоинств и недостатков, раскрыты предложения Федеральной нотариальной палаты Российской Федерации по этому вопросу. Автором положительно оценены предложения по введению реестров лиц, наделенных правом совершать нотариальные действия, по передаче нотариусу дополнительных полномочий и др.*

**Key words:** *notaries and notary activities, the concept, the Federal Chamber of Notaries, Notary mystery.*

*Reflect the latest trends in the development of legislation on notaries, reviewed a draft federal law on notary and notary in the Russian Federation. " In addition, the article reveals the goals and objectives of the bill, an analysis of its strengths and weaknesses are disclosed proposals of the Federal Notary Chamber of the Russian Federation on this issue. The author has positively evaluated the proposals for the introduction of registers of persons empowered to perform notarial acts, a notary public to transfer additional powers, etc.*

В настоящее время основным нормативным правовым актом в области нотариата являются Основы законодательства Российской Федерации о нотариате, принятые 11 февраля 1993 г.<sup>1</sup> (далее - Основы).

Указанный нормативный правовой акт не в полной мере отвечает современным социально-экономическим реалиям, в детальной регламентации и совершенствовании нуждаются практически все вопросы организации нотариата и нотариальной деятельности.

Поэтому Министерством юстиции Российской Федерации была разработана концепция законопроекта "О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации"<sup>2</sup>, который направлен на переход к более активной модели нотариата, не ограничивающейся возложением на нотариусов лишь удостоверительных функций.

Данный закон должен стать основным нормативным правовым актом, реформирующим нотариат в Российской Федерации путем комплексного и системного регулирования вопросов нотариальной деятельности и нотариата способами и методами, применяемыми для регулирования публично-правовых институтов, допускающим использование частно-правовых норм, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами, при решении вопросов по организации нотариальной деятельности.

Основная задача разработки проекта федерального закона "О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации" заключается в необходимости реформирования и совершенствования института нотариата как одного из инструментов защиты прав и законных интересов граждан.

Целями законопроекта являются:

- более точное и однозначное раскрытие понятия и предназначения нотариата как публично-правового института, формирование такой системы нотариата, которая в полной мере соответствовала бы интересам и потребностям общества;
- обеспечение доступности нотариальной помощи для граждан и организаций, в том числе в малонаселенных и труднодоступных районах;
- уточнение оснований приобретения, приостановления и прекращения статуса нотариуса; совершенствование процедуры допуска к нотариальной деятельности, обеспечение ее объективности и прозрачности;
- подробная регламентация организации нотариальной деятельности;
- определение порядка хранения нотариальных архивов;
- уточнение вопросов обязательного страхования нотариальной деятельности, пенсионного, медицинского и социального страхования нотариуса;
- более полная и четкая регламентация правил совершения нотариальных действий, порядка и размеров их оплаты;
- определение оснований и видов ответственности нотариусов и нотариальных палат, усиление контроля за их деятельностью, в том числе со стороны органов государственной власти, закрепление публично-правового статуса нотариальных палат<sup>3</sup>.

Предметом правового регулирования являются правоотношения, возникающие в процессе организации и осуществления нотариальной деятельности.

В настоящее время в соответствии с Основами нотариальные действия в Российской Федерации совершают нотариусы, работающие в государственных нотариальных конторах или занимающиеся частной практикой.

Законопроектом предлагается сохранить право совершать отдельные виды нотариальных действий за уполномоченными должностными лицами местного самоуправления в случае отсутствия в поселении нотариуса и уполномоченными должностными лицами консульских учреждений на территории других государств; а также предоставить право совершать нотариальные действия за пределами Российской Федерации должностным лицам дипломатических представительств Российской Федерации (ст. 26 законопроекта).

В то же время законопроектом предлагается установить требования к указанным должностным лицам о наличии образования, стажа работы, прохождении соответствующей подготовки, предусмотреть контрольные функции Министерства юстиции Российской Федерации и Министерства иностранных дел Российской Федерации за совершением ими нотариальных действий (ст. 77-78 законопроекта). И это нельзя не оценить положительно, потому что на практике зачастую полномочием по совершению отдельных нотариальных действий наделялись лица, не имеющие юридического образования и не сведущие в этих вопросах.

Предлагается также предусмотреть ведение реестров лиц, наделенных правом совершать нотариальные действия, возложив обязанность по ведению реестра нотариусов и должностных лиц местного самоуправления на территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации (ст. 79 законопроекта).

Важным обстоятельством является то, что законопроектом будет предусмотрено, что его действие не распространяется на правоотношения, возникающие в ходе совершения действий, приравненных к нотариальным, виды которых определяются иными федеральными законами и ими же регулируются.

Публично-правовой характер нотариальной деятельности обуславливает необходимость законодательного закрепления особого порядка приобретения и прекращения статуса нотариуса.

Для реализации этого законопроект сохраняет существующий порядок допуска к профессии нотариуса, но при этом предлагается ввести возрастной ценз (не менее 30 лет) (ст. 43 законопроекта); установить дополнительные требования к лицам, претендующим на должность нотариуса (дееспособность; отсутствие непогашенной или неснятой судимости; отсутствие заболевания, препятствующего исполнению профессиональных обязанностей нотариуса; отсутствие гражданства другого государства) (ст. 44 законопроекта) и изменить порядок формирования состава конкурсной комиссии путем обязательного включения в нее представителей науки, общественных организаций, занимающихся обеспечением защиты прав граждан, и, по согласованию, представителей судейского сообщества (ст. 53 законопроекта). Кроме того, предлагается предоставить право территориальным органам Министерства юстиции Российской Федерации проводить проверку достоверности документов и сведений, представленных претендентом для участия в экзамене

на стажировку у нотариуса, в квалификационном экзамене, в конкурсе на замещение вакантной должности нотариуса.

Одной из основных задач законопроекта является обеспечение доступности нотариальной помощи для граждан и организаций. В связи с этим законопроектом предлагается при сохранении установленных Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>4</sup> полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по определению количества должностей нотариусов в каждом конкретном нотариальном округе и границ нотариальных округов предусмотреть, что это количество устанавливается на основании соответствующих критериев. К критериям определения количества должностей нотариусов должны быть отнесены такие, как: наличие в нотариальном округе не менее одной должности нотариуса для обеспечения нотариальным обслуживанием граждан и организаций; соблюдение экономических оснований независимости и беспристрастности нотариусов и возможности самофинансирования ими своей деятельности и деятельности нотариальных палат; численность населения в нотариальном округе; наличие незаполненных вакантных должностей нотариусов; количество и виды совершаемых нотариусами нотариальных действий и другие показатели, которые могут оказать влияние на оперативность и эффективность нотариальной деятельности.

Предлагается также вопросы обеспечения нотариальной помощью населения труднодоступных, малонаселенных и иных экономически нерентабельных районов решать посредством:

- установления обязанности нотариальных палат в субъектах Российской Федерации и Федеральной нотариальной палаты по оказанию помощи в обеспечении нотариальной деятельности нотариусов, работающих в указанных районах (приобретение, аренда помещений для размещения нотариальной конторы, предоставление нотариусу оргтехники, реестров, журналов, средств связи, финансовое дотирование);

- установления преимущественного права нотариусов, отработавших не менее трех лет в указанных районах, на замещение вакантной должности нотариуса в экономически развитых районах этого субъекта Российской Федерации;

- расширения территории деятельности нотариусов;

- установления в законе обязанности нотариусов в субъекте Российской Федерации выезжать периодически в отдаленные районы их нотариального округа и обязанности органов местного самоуправления в этих случаях по бесплатному предоставлению в пользование помещений для совершения нотариальных действий;

- предоставления права совершения отдельных нотариальных действий должностным лицам местного самоуправления.

С учетом обязанностей по обеспечению доступности нотариальной помощи, возлагаемых на нотариальные палаты в субъектах Российской Федерации и Федеральную нотариальную палату, представляется необходимым также предусмотреть в законодательстве Российской Федерации меры поддержки указанных организаций и нотариусов со стороны государства, в том числе путем освобождения от налогового бремени услуг палат по оказанию помощи нотариусам, работающим в экономически нерентабельных районах; возмещения нотариусам затрат, понесенных ими при совершении бесплатно или на льготных условиях нотариальных действий в размере нотариального тарифа, не взысканного с определенных федеральными законами отдельных категорий граждан и организаций; определения экономически обоснованных размеров нотариальных тарифов.

В настоящее время Основы содержат положения, наделяющие нотариуса, занимающегося частной практикой, правом иметь контору и обязывающие нотариуса иметь место для совершения нотариальных действий в пределах нотариального округа, в который он назначен на должность.

В то же время законопроектом предлагается установить, что для осуществления нотариальной деятельности нотариус обязан иметь нотариальную контору, расположенную в пределах нотариального округа, в который нотариус назначен на должность, при этом он вправе иметь только одну нотариальную контору. Помещение нотариальной конторы должно обеспечивать свободный доступ к нотариусу, тайну совершения нотариального действия, сохранность нотариальных документов, а также печати, штампов и бланков нотариуса. В случае осуществления нотариальной деятельности в одном помещении двумя и более нотариусами каждый из них обязан обеспечить тайну совершения нотариального действия, хранение нотариальных документов, а также печати, штампов и бланков.

Законопроектом также предлагается установить порядок хранения и обслуживания нотариальных архивов, в том числе архивов упраздненных государственных нотариальных контор, который действующими нормативными правовыми актами (Основами) не урегулирован.

Кроме того впервые законодательно определяется понятие тайны совершения нотариального действия, последствия ее разглашения, случаи, объем информации и круг лиц, когда информация о совершенном нотариальном действии может быть раскрыта (ст. 11 законопроекта).

Также законопроект направлен на детальную регламентацию процедуры (правил) совершения всех нотариальных действий. В случае введения нового нотариального действия, положения о нем будут вступать в силу при условии законодательного определения порядка его совершения, еще предлагается предусмотреть юридические последствия нарушения (несоблюдения) нотариусом правил совершения нотариальных действий. Это новелла является очень важной, так как с тех пор как "Инструкция о порядке совершения нотариальных действий государственными нотариальными конторами РСФСР", утвержденная Приказом Минюста РСФСР от 06.01.1987 N 01/16-01<sup>5</sup> утратила



силу в соответствии с Приказом Минюста РФ от 26.04.1999 N 73<sup>6</sup>, регламентирование данного вопроса было явно недостаточным.

Важной законодательной новацией представляется введение подробно урегулированной процедуры дисциплинарного производства, осуществляемого нотариальной палатой по собственной инициативе или инициативе территориального органа Минюста России в субъекте Российской Федерации, а также введение мер дисциплинарной ответственности нотариусов. Само нотариальное сообщество в настоящий момент заполняет правовой вакуум в данном вопросе Профессиональным кодексом нотариусов, в котором определены меры, направленные на пресечение нарушений законодательства со стороны нотариуса. Но суды, не считают этот кодекс нормативным, правовым документом. Поэтому часто нотариус оспаривает в суде примененные к нему санкции, и суд нередко занимает позицию нотариуса<sup>7</sup>.

Также законопроектом предлагается в интересах граждан и иных участников гражданского оборота использовать потенциал института нотариата в полном объеме, в связи с чем предусматривается:

- введение ряда новых нотариальных действий, а также возложение на нотариуса обязанности по комплексному оказанию юридической помощи (консультированию, сбору необходимых документов и т.д.);

- расширение перечня нотариальных актов, имеющих силу исполнительных документов, и отнесение к ним, в частности, исполнительных надписей в сфере договорных гражданско-правовых обязательств, нотариально удостоверенных вексельных протестов, а также иных нотариальных актов в случаях, установленных федеральным законом;

- законодательное закрепление доказательственной силы и публичного признания нотариально оформленных документов в виде нормы об освобождении от доказывания в судебном процессе обстоятельств, содержащихся в нотариально удостоверенном документе.

Поскольку проект федерального закона направлен, прежде всего, на совершенствование института нотариата как одного из инструментов защиты прав и законных интересов граждан, у нотариусов наряду с имеющимися правами и обязанностями по совершению нотариальных действий появятся полномочия по комплексному оказанию юридической помощи: консультирование, сбор необходимых документов и передача их на регистрацию прав и юридических лиц, медиация, присутствие на заседаниях органов управления юридических лиц и т.д.

В целях обеспечения доступности нотариальной помощи для граждан и организаций, в том числе в малонаселенных и труднодоступных районах, проектом федерального закона будет предусмотрена обязанность нотариусов выезжать периодически в отдаленные районы их нотариального округа.

Реализация данного федерального закона будет способствовать:

- наиболее полному обеспечению реализации гражданами и организациями своих имущественных и иных законных прав и интересов;

- приданию гражданско-правовым отношениям стабильного, бесконфликтного и законного характера, ускорению гражданского оборота имущества;
- усилению роли нотариата как института превентивного правосудия, снижению нагрузки на суды;
- обеспечению доступности нотариальной помощи, беспрепятственного доступа граждан к правовым инструментам защиты, равного высокого уровня нотариальной защиты прав на всей территории Российской Федерации;
- усилению ответственности нотариусов и нотариальных палат за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей;
- повышению общего уровня правовой культуры и правовой защищенности граждан;
- повышению уровня доверия к государству.

Таким образом, учитывая все вышеизложенное, можно сказать, что законопроект "О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации" ведет к кардинальным переменам в системе нотариата и, представляется, что в лучшую сторону.

---

<sup>1</sup> Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 // Ведомости съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 11 марта 1993 г., № 10, ст. 357.

<sup>2</sup> Проект Федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации» // Бюллетень нотариальной практики. 2010. - № 3. - С. 3 – 34.

<sup>3</sup> Проект Федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации» // Бюллетень нотариальной практики. 2010. - № 3. - С. 4.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. - 18 октября 1999. - N 42. - Ст. 5005.

<sup>5</sup> Инструкция о порядке совершения нотариальных действий государственными нотариальными конторами РСФСР, утвержденная приказом Министра юстиции РСФСР от 6 января 1987 г. N 01/16-01 // Закон. - N 3. - 1999. – Ст. 34.

<sup>6</sup> Приказ Минюста РФ от 26 апреля 1999 г. N 73 "О признании утратившей силу Инструкции о порядке совершения нотариальных действий государственными нотариальными конторами РСФСР" // Бюллетень Министерства Юстиции Российской Федерации. – 1999. – 7. - Ст. 612.

<sup>7</sup> Судебная практика по вопросам нотариальной деятельности: Сб./ Сост. Е.Ю. Юшкова – 2-е изд., доп. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – С. 176 -186.

**СИВАРАКША И.В.,**

*к.ю.н. доцент кафедры истории государства и права,  
Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина,  
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8 (3532) 72-22-77,  
post@oimsla.edu.ru*

## **УЗУФРУКТ В СИСТЕМЕ РИМСКОГО И ФРАНЦУЗСКОГО ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА (ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ)**

***Ключевые слова:** узуфрукт, сервитуты, квинтское права, цивилисты, римское право, Французский Гражданский кодекс, вещные права, право пользования, право владения, ограничение права собственности.*

*Узуфрукт представляет собой одно из прав на чужие вещи. Носитель этого права (узуфруктуарий) имеет возможность осуществлять пользование и извлекать плоды. В отношении вещи он должен лишь сохранять ее сущность. Это право носит личный характер и признает право дивидендов. Собственник вещи сохраняет за собой право "голого собственника".*

***Key words:** usufruct, servitudes, kviritskoe law jurist, Roman law, French civil code, property rights, the right to use, ownership, limiting property rights.*

*Usufruct rights system on other people's things is a separate law that gives its holder to use the thing and its benefits without changing the substance of things. This right is personal in nature and recognizes the right of dividend. Usufructuary rights, concerned only the fruit of the owner retained the right to "bare ownership".*

Одной из первых разновидностей вещных прав следует признать права на чужие вещи, которые возникли еще в античном праве и были законодательно оформлены законами Солона. Позднее исторический опыт античных юристов был воспринят децемвирами в «Законах XII таблиц». В таб. 7 законов были определены границы осуществления права собственности, которое уже правом квинтского периода считалось ограниченным.<sup>1</sup> Римские классические юристы подошли к этому вопросу более основательно. Они провели классификацию прав на чужие вещи, выделив в качестве самостоятельных институтов: сервитуты, эмфитевзис, суперфиций и залоговое право. Сервитутами называли права, возникающие на служащие вещи, а затем этот термин был распространен на целый ряд сходных отношений, в том числе и на узуфрукт. Римские цивилисты определили место узуфрукта в системе прав на чужие вещи, дали определение узуфрукта, рассмотрели содержание (правомочия) этого права, способы возникновения и прекращения права, кроме того, предусмотрели возможные способы защиты. Этот исторический опыт в последствие был воспринят

большинством законодателей стран континентальной системы. Однако долгое время в гражданском праве Российской Федерации этот термин и обозначаемые им субъективные права вообще отсутствовали.

Современная правовая действительность потребовала от законодателей пересмотреть законные способы ограничения права собственности и ввести в ГК РФ институт узуфрукта. Под правом личного пользования (узуфруктом) признаётся предоставленное собственником вещи другому лицу (пользователю) право пользования и владения такой вещью. Предлагаемая диффиниция допускает у правообладателя владение и пользование обременённой вещью в соответствии с её назначением. Кроме того, он может требовать устранения всех прочих лиц, включая собственника, от владения и пользования вещью. Использование вещи, обремененной правом личного пользования, в предпринимательской деятельности не допускается. Право личного пользования не может быть передано другому лицу, в том числе в порядке универсального правопреемства или по сделке.

Все эти положения вызывают некую долю сомнения относительно востребованности этого института, поскольку он включает в себя не только элемент пользования, как содержания права собственности, но и владения. Кроме того, если законодатели пойдут по пути сервитутного права, и сделают узуфрукт правом возмездным, встает вопрос о целесообразности этого института, поскольку схожие по содержанию с узуфруктом отношения регулируются, например, завещательным отказом.

Исторически так сложилось, что под узуфруктом понимают полное право пользования и извлечение плодов из чужой непотребляемой вещи с сохранением её субстанции.

Узуфрукт возник как особый вид права на чужие вещи в Риме к концу республики. «Пользование плодами, или узуфрукт, являлось личным сервитутом на основании которого полномочное лицо, или пользователь плодами (узуфруктуарий) получал право бесплатно и, как правило, пожизненно пользоваться чужой вещью и извлекать из нее плоды с обязательством, по завершении пользования плодами, возвратить вещь собственнику неповрежденной».<sup>2</sup> Данное определение узуфрукта показывает на границы использования чужой вещи. Кроме того, под узуфруктом понимают право пользования чужой вещью или ее держание, при возможности присвоения ее плодов без права потребления и распоряжения самой вещью. Все авторы, выше используемых определений, сводятся к тому, что лицо, в пользу которого это право установлено, обязано сохранять субстанцию вещи. По утверждению Бьонди, термин «субстанция», следует понимать «скорее в юридическом смысле (как недопущение возможности распоряжения предоставленной вещью), чем в экономическом (как недопущение нарушения природной целостности производящей вещи)».<sup>3</sup>

Обладатель узуфрукта назывался узуфруктуарием, или собственником узуфрукта. В рамках этого права ему было позволено пользоваться и извлекать плоды.<sup>4</sup> Сам истинный собственник, до тех пор, пока продолжался узуфрукт, обладал лишь «голой собственностью на вещь». Он сохранял за собой право

распоряжения и владения вещью, поскольку узуфруктуарий являлся лишь держателем вещи.<sup>5</sup> Однако в этом вопросе римские цивилисты не были едины. Некоторые настаивали на том, чтобы узуфруктуарий осуществлял право пользования в рамках держания, а другие допускали право пользования в рамках права владения. Поскольку право держания – это всего лишь фактическое обладание вещью, а право владения – это фактическое обладание вещью с намерением относиться к вещи как своей, то можно предположить, что нам ближе всего вторая точка зрения, позволяющая в отношении узуфруктуария установить обязанность – относиться к вещи как к своей. «Узуфруктуарий не только обязан пользоваться вещью осмотрительно, но и должен принимать все меры к тому, чтобы сохранить ее в исправном виде, поскольку время и умеренное пользование сами по себе не влекут за собой уменьшение стоимости вещи».<sup>6</sup>

Рассматривая в современном праве узуфрукт как самостоятельное вещное право, а не как вид сервитута, нам следует в первую очередь обратиться к опыту французских законодателей нового времени. Именно они, при кодификации французского права, высказались за то, чтобы узуфрукт стоял обособленно от сервитута, а не рассматриваться как его вид, по теории римских юристов. Российские законодатели с ними в этом вопросе солидарны. В проекте нового гражданского кодекса узуфрукт стоит обособленно от сервитута.

Обособление узуфрукта от сервитута произошло по причине того, что между ними мало чего общего. Их объединяет лишь то, что они являются правами, обременяющими право собственности, а в остальном, они отличаются друг от друга.

Главное отличие от сервитута состоит в том, что в содержание сервитута не входит держание, а при узуфрукте правообладатель фактически обладает вещью. Кроме того, они не совпадают по предмету. Сервитут устанавливается только по отношению к недвижимому имуществу. По отношению к предмету узуфрукта, нельзя быть столь категоричными, поскольку в теории права на это счет нет единого мнения. По этой причине, этому вопросу следует уделить больше внимания, так как из предмета узуфрукта вытекают все особенности самого права пользования.

В период римской республики предметом узуфрукта признавались лишь непотребляемые вещи, и это оправдано, поскольку по окончании узуфрукта правообладатель был обязан вернуть вещь без каких-либо ухудшений. Барон в своем исследовании содержания узуфруктного права высказывается о том, что «юридическая форма узуфрукта немыслима по отношению к потребляемым вещам, так как они не допускают ни пользования, ни извлечения плодов, а только потребление. Она еще меньше мыслима по отношению к обязательствам, которые не принадлежат к числу телесных вещей. Но хозяйственная мысль, лежащая в основе узуфрукта, применима ко всем телесным и бестелесным вещам. В частности в области наследования возникает потребность применить эту хозяйственную мысль ко всему имуществу...».<sup>7</sup> Другими словами, предметом узуфрукта могло выступать все наследственное имущество, которое в силу легата передавалось другим лицам на условиях права пользования чужой вещью и ее плодами. Позднее, после того, когда праву стали известны такие вещи как –

имущественные комплексы, состоящие из потребляемых и непотребляемых частей, было определено, что предметом узуфрукта могут и такие вещи. Следовательно и потребляемые вещи становились предметом узуфрукта. Принимая во внимание это допущение, римские юристы, пытаясь обосновать правомерность установления узуфрукта на потребляемые вещи, провели классификацию вышеназванного института. Узуфрукт был разделен на два подвида: «узуфрукт в строгом значении, или пользование плодами непотребляемых вещей, и узуфрукт в переносном значении, или пользование плодами потребляемых вещей, названное квазиузуфруктом».<sup>8</sup>

Большую ясность в этот вопрос внесли французские цивилисты, которые в ст. 581 ФГК закрепили положение о том, что «узуфрукт может быть установлен по отношению к любой движимости или недвижимости». Кроме того, ст. 579 ФГК допускает пользование по отношению к потребляемым вещам «если узуфрукт распространяется на вещи, которые не потребляются немедленно, но постепенно ухудшаются, вследствие пользования, как-то: белье, мебель, то узуфруктуарий имеет право пользоваться этими вещами лишь в том состоянии, в каком они будут находиться, и не ухудшенными вследствие его умысла или небрежности». Относительно предмета узуфрукта по нашему гражданскому праву, на данный момент ничего сказать нельзя, поскольку законодатель в этот вопрос никакой ясности не внес. На наш взгляд в этом вопросе было бы уместно учитывать французский опыт, который проверен временем.

Для большей ясности следует поговорить о правомочиях субъектов этого права. Раскрывая содержание прав и обязанностей сторон мы сможем с большей ясностью понять зачем этот институт необходим современному российскому праву.

Вещь, обремененная узуфруктом, являлась предметом двойного права: права собственника и права узуфруктуария. Что касается прав собственника вещи, на которую был установлен узуфрукт, то за ним сохраняется та власть, которая остается за вычетом прав, присвоенных узуфруктуарием. Другими словами пока существует право узуфрукта на вещь, собственник имеет относительно нее только «голую собственность». Относительно правомочий «голового собственника» рассуждал Глюк, который пришел к следующим выводам:

- за «голым собственником» сохраняется юридическое владение вещью, позволяющее собственнику осуществить защиту своего права против всякого притязания со стороны третьих лиц так, как будто она находится и юридически и физически в его руках;

- основное ограничение касается права пользования, которое переходит узуфруктуарию. В тоже время за собственником сохраняется право контроля за осуществлением узуфруктуарием этого права. Кроме того, он имеет право на плоды, которыми не завладел узуфруктуарий. И еще, приращенные вещи при их появлении сразу поступали в собственность хозяина;

- за собственником сохраняется право распоряжения вещью, хотя и в ограниченном виде. Осуществляя распоряжение, собственник должен следовать правилу «...не портить состояние вещи». Данного рода правило не разрешало собственнику: изменять назначение вещи, изменять способ обработки вещи,

предпринимать такие юридические действия, которые бы уничтожали права узуфруктуария или даже их ограничивали и т.п.

Другими словами, собственник вещи должен был допустить узуфруктуария к полному пользованию вещью, конечно в размерах определенных законом и соответствующих данному узуфруктуарию обещанию. Ему не позволительно вторгаться в вещь в течение узуфрукта или каким-нибудь образом мешать деятельности узуфруктуария. В месте с тем, собственник не имеет позитивного обязательства по отношению к узуфруктуарию, кроме обязанности отдать вещь в узуфрукт. В его обязанности не входит выполнять какого-либо рода ремонт, он не должен «восстанавливать то, что было разрушено непредвиденно» (ст. 607 ФГК).

Управомоченное лицо называется узуфруктуарием. Право узуфруктуария сводилось к тому, что он имел право пользования и присвоения плодов, посредством материального захвата. Он не допускал вмешательства в осуществление предоставленного ему права пользования со стороны «голого собственника». Дозволяя достаточно широкие полномочия узуфруктуарию юристы, посчитали необходимым определить границы пользования. В частности, он не мог без согласия собственника ухудшать качество вещи, поскольку самим правом не допускалось изменения субстанции вещи. Он не имел право производить такие изменения, вследствие которых вещь получает новое назначение (например, парк превратил в огород).<sup>9</sup> Ему не была предоставлена возможность распорядиться своим правом узуфрукта. Это в первую очередь вытекает из личного характера узуфрукта, т.е. предоставленное право было доступно только конкретному лицу. Узуфрукт, по теории римских юристов, неотчуждаемое право, - цессия его недействительна. В тоже время, можно было управомочить третье лицо пользоваться предметом узуфрукта, но это пользование было ограничено сроком осуществления своего права узуфрукта. Неотчуждаемость самого права при отчуждаемости осуществления имеет то практическое значение, что узуфрукт остается связанным с личностью первоначального узуфруктуария в том смысле, что со смертью его он прекращается.<sup>10</sup>

Помимо того, что законодатель предоставил широкие права узуфруктуарию, он обременил его и обязанностями. Основное обязательство возложенное на узуфруктуария - сохранять качество вещи. Для сохранности вещи узуфруктуарий должен был действовать как «обычный хозяин». Он не должен был применять «сверх силы». В его обязанности входило нести «обыкновенные» расходы. Он не обязан принимать на себя особых расходов, вызванных помимо его воли, например, расходов на капитальный ремонт. В отношении самого собственника узуфруктуарий не обязан был производить никаких денежных вознаграждений, кроме тех, которое компенсировали бы ухудшение качества вещи. Однако узуфруктуарий производил всякого рода выплаты (подати и повинности), лежащие на вещи. По своей природе узуфрукт – право безвозмездное. Ну, и, наконец, узуфруктуарий был обязан вернуть вещь собственнику в том виде, в каком она была бы в случае правильного пользования.

В новое время французские законодатели рассмотрели права узуфруктуари с двух позиций: вещного и обязательственного. Вещный характер обязательств вытекает из самого вещного права. Поскольку право предполагает воздействие на вещь, то и обязанности, в первую очередь возникают по отношению к вещи. Узуфруктуарий обязан влиять непосредственно на вещь, предупреждать влияние третьих лиц на эту вещь. Обязательственный характер прав узуфруктуария предполагает, что границы пользования узуфруктуария определяются законом, и последний осуществляет свое право в рамках этих границ. Гофман позволил выделить следующие группы обязанностей узуфруктуария:

- узуфруктуарий, как и всякий правообладатель вещи, право собственности на которую принадлежит другому лицу, не может предпринимать действий, которые могли бы вредить ей;

- он был обязан исполнять все то, к чему был обязан хозяин до отделения узуфрукта, т.е. до предоставления всей выгоды из вещи узуфруктуарию. Предполагалось, что на узуфруктуария перелagались все выплаты и повинности самого собственника;

- на узуфруктуария была возложена обязанность производить всякого рода действия, направленные на сохранность вещи, притом, что собственник за произведенные действия со стороны узуфруктуария, не обязывался к вознаграждению.

По ФГК обязанности узуфруктуария можно разделить на обязанности, возникающие у будущего правообладателя данного права, и на обязанности, возложенные на узуфруктуария в процессе осуществления этого права.

Согласно ст. 600 ФГК будущий правообладатель обязан:

- сделать инвентаризацию состояния движимости и недвижимости «в присутствии владельца или понятого». Недочеты, вскрытые инвентаризацией, не влекут за собой лишения прав узуфруктуария, но собственник может отказать узуфруктуарию в получении права пользования плодами. Допускался отказ сторон узуфруктного права от инвентаризации, если это было оговорено в основных правилах узуфрукта;

- снабдить узуфрукт залогом (ст. 601 ФГК). Эта мера позволяла собственнику вещи за счет залога компенсировать убытки, вызванные поведением узуфруктуария, которые привели предмет узуфрукта в негодность, т.е. ухудшили первоначальное состояние вещи.

В процессе осуществления этого права у узуфруктуария возникали по ФГК следующие обязанности:

- следуя римскому праву, узуфруктуарий согласно ст. 578 ФГК, обязывался к «сохранению сущности вещи». В рамках этой обязанности правообладатель должен был, прежде всего, воздерживаться от распоряжения движимостью в узуфрукте без разрешения собственника. Содержать имущество в хорошем состоянии. Сообщать собственнику о любого рода посягательствах со стороны третьих лиц и о текущих претензиях на приобретение предмета узуфрукта по сроку давности (ст. 614 ФГК) о которых собственник может не знать;



- узуфруктуарий должен пользоваться вещью в соответствии с ее назначением, т.е. не изменять назначение вещи, например, не превращать жилое помещение в коммерческое;
- ст. 605 ФГК обязывает узуфруктуария производить ремонт;
- ст. 608 ФГК обязывает «узуфруктуария платить все ежегодные налоги...».

Интерес к этому институту вызван еще и тем, что возникновение его связано не только с волеизъявлением сторон, но и по установлению закона. Изначально узуфрукт устанавливался теми же способами, что и право собственности. В частности римские юристы предусмотрели следующие случаи его возникновения: мнимый судебный процесс (если речь шла о бестелесных вещах); опосредованное установление узуфрукта путем передачи этого права (при манципации участка); узуфрукт мог устанавливаться путем одностороннего распоряжения – легата. Юстиниан допустил приобретательную давность в качестве способа установления узуфрукта, установив сроки по аналогии с земельными сервитутами (десятилетний срок для присутствующих хозяев и двадцать для отсутствующих<sup>11</sup>).

Французские законодатели учли все нюансы римского права и закрепили в ст. 579 ФГК следующие способы установления узуфрукта: «Узуфрукт устанавливается законом или волей человека», кроме того, узуфрукт устанавливается приобретательной давностью. Данное право пользования устанавливается пожизненно, на срок или под условием, часто в связи с наследованием.

Как любое право узуфрукт имеет начало и конец, т.е. цивилисты предусмотрели не только законные основания для возникновения этого права, но и также основания для его прекращения. В отличие от права собственности, узуфрукт не подлежал ни наследованию, ни отчуждению. Это право прекращалось по следующим основаниям<sup>12</sup>: смертью или умалением гражданского статуса узуфруктуария; слиянием права «голого собственника» с правом на узуфрукт; отказом от узуфрукта; исчезновением или разрушением предмета узуфрукта или посредством такой его трансформации, которая препятствовала осуществлению узуфруктуарием своего права; исключением объекта узуфрукта из гражданского оборота; если правом не пользовались в течение установленного срока.

Прекращения узуфруктного права по ФГК происходят по основаниям указанным в ст. 617-619. Статьи, регулирующие процесс прекращения узуфрукта, были составлены французскими цивилистами не только с учетом рецепции римского права, но и с учетом нового времени. Показательным для этих статей стало то, что ФГК действовал в условиях новой экономической формации.

Одним из первых оснований, прекращающим узуфрукт, называют смерть узуфруктуария, поскольку смерть это естественная причина. Если узуфрукт был установлен в пользу нескольких лиц одновременно, то узуфрукт прекращался после смерти последнего из них.

Кроме того, узуфрукт прекращается истечением срока, установленного учредителем или законом. В силу требования закона узуфрукт прекращается

тогда, когда он «не представляется частным лицам», а устанавливается в пользу юридического лица (ст. 619 ФГК). Закон для таких случаев предусмотрел срок в 30 лет.

Говоря о сроках, следует сказать о неиспользовании предоставленного права в течение 30 лет.

Поскольку узуфрукт непосредственно связан с вещью, то в качестве основания прекращения закон предусмотрел следующие случаи: полное уничтожение предмета узуфрукта; приобретение узуфруктуарием вещи в собственность, т.е. консолидация прав собственника и узуфруктуария в одном лице.

Следует также сказать о прекращении узуфрукта по суду. Судебное решение может прекратить узуфрукт в том случае, если в действиях узуфруктуария будет установлен факт злоупотребления пользованием (ст. 618 ФГК). В данном случае собственнику вещи будет позволено получить возмещение ущерба, полученного в результате незаконных действий узуфруктуария.

Ну, и, наконец, отказ узуфруктуария от узуфрукта (ст. 621 и 622 ФГК). Относительно этого способа в кодексе сказано очень мало. Каких-либо дополнительных разъяснений относительно отказа законодатель не дает.

Все вышеперечисленные основания приводят к тому, что собственник восстанавливает в отношении своей вещи все свои права. Восстановление прав собственника происходит посредством реституции. Узуфрукт, установленный на непотребляемую вещь, реституцируется натурой. Узуфруктуарий обязан вернуть вещь собственнику в том состоянии, в котором эта вещь была ему передана на момент возникновения этого права, либо в том состоянии, которое определила инвентаризация. Если узуфрукт был установлен на вещи, которые имеют свойство изнашиваться, например, белье, обивочная ткань и т.п., и на момент прекращения узуфрукта они для собственника не представляют прежней ценности, то узуфруктуарий обязан выплатить стоимость этих вещей, которую они имели в начале узуфрукта. Следуя положению ст. 1302 ФГК, узуфруктуарий освобождается от действий реституции, если вещь погибла по причине непреодолимой силы.

Собственнику вещи было предоставлено право предъявлять особые иски в тех случаях, когда реституция была несостоятельной. В частности это иск об истребовании вещи или обязательственный иск о реституции. Данные иски не обязывали собственника доказывать свое право на вещь, а требовали лишь доказательств факта передачи вещи. Другими словами, собственнику было позволено требовать возмещения убытков в тех случаях, когда узуфруктуарий уничтожил или повредил вещь, поскольку действовал не как хороший хозяин.

Со своей стороны, собственник был обязан возместить узуфруктуарию все затраты, которые последний произвел для сохранности вещи (ст. 605 ФГК). В тоже время собственник не обязан был компенсировать узуфруктуарию затраты, которые были произведены для улучшения имущества. Узуфруктуарию было позволено согласно ст. 599 ФГК снять «помещенные им зеркала, картины и

другие украшения, но под условием приведения соответствующих мест в прежнее состояние».

Рассмотрев узуфрукт в системе римского и французского права мы с большей уверенностью можем сказать о том, что и в нашем праве этому институту должно быть отведено достойное место. Кроме того, уместно было российским законодателям, использовать в гражданском законодательстве РФ новейший положительный опыт модернизации гражданских кодексов ряда европейских государств, в том числе и Франции. Поскольку этот опыт позволит достаточно быстро и в тоже время продуктивно восполнить пробелы в праве.

В тоже время не все вопросы, которые встают перед законодателям в условиях российской действительности можно решить с оглядкой на французское и римское право. В частности, римские юристы, рассматривая узуфрукт как вид сервитута, не проводили его классификации. Французские цивилисты, выделили виды узуфрукта, руководствуясь политическими и экономическими интересами класса буржуазии. Российские законодатели, в этом вопросе, пошли своим путем, классифицировав узуфрукт, в Проекте нового ГК РФ, на два вида: общий и социальный (вводится в отношении жилого помещения).

Социальное пользование устанавливается исключительно в пользу лиц, проживающих совместно с собственником жилого помещения и имеющих в соответствии с семейным законодательством право на получение алиментов от этого собственника.

Социальное пользование не может быть установлено, а установленное социальное пользование подлежит прекращению, если пользователь имеет в собственности или на условиях социального найма изолированное жилое помещение, пригодное для постоянного проживания.

В проекте изменений ГК РФ определено пользование жилым помещением, обременённым социальным пользованием:

1. Собственник жилого помещения, обременённого социальным пользованием, проживавший в обременённом жилом помещении до установления пользования, может продолжать пользоваться таким жилым помещением совместно с пользователем, если иное не предусмотрено законом, соглашением или судебным актом.

Лицо, которое приобрело жилое помещение, обременённое социальным пользованием, не имеет права пользоваться обременённым жилым помещением.

2. Пользователь, который имеет в отношении жилого помещения право социального пользования, не вправе вселить в такое жилое помещение иных лиц, кроме своих несовершеннолетних детей, в том числе усыновлённых.

3. Пользователь, который имеет в отношении жилого помещения право социального пользования, обязан содержать это помещение в соответствии с общими правилами содержания таких помещений, установленными законом.

Собственник жилого помещения, обременённого социальным пользованием, если он сохраняет право пользования таким жилым помещением наряду с пользователем, соразмерно несёт расходы по

содержанию данного помещения. Иное распределение расходов может быть предусмотрено соглашением.

Данная классификация соответствует требованиям времени, необходимостью некоторые обязательственные правоотношения перенести из плоскости обязательственного право в вещное право.

---

<sup>1</sup> Ltx XII tab. VII. 2 «...если вдоль соседнего участка выкапывался ров, то нельзя было переступить границы, если (ставился) забор, то нужно отступать от соседнего участка на один фут, если дом для жилья, то отступать на два фута...» Законы XII таблиц/ Перевод Л.Л. Кофанова М., 1996.

<sup>2</sup> Пухан Иво, Поленак-Акимовская Мирьяна. Римское право (базовый учебник). Перевод с македонского д.ю.н. проф. В.А. Томсинова и Ю.В. Филиппова/ Под ред. Проф. В.А. Томсинова. – М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 2000. – С.183.

<sup>3</sup> Biondi. Le servitu prediali, cit. P. 284.

<sup>4</sup> Павел, 3.6.24: «Не может быть плодов без пользования»

<sup>5</sup> В этом состоит существенное отличие узуфрукта закрепленного в проекте ГК РФ от узуфрукта в понимании римских юристов. Это объясняется тем, что в ГК РФ не рассматривается держание.

<sup>6</sup> Grimm Д.Л. Лекции по догме римского права/ Под редакцией и с предисловием В.А. Томсинова. М.: Издательство «Зерцало», 2003. – с. 267 (серия «Русское юридическое наследие»).

<sup>7</sup> Барон Система римского гражданского права/ Перевод с пятого немецкого издания Л.Пережицкого. Выпуск второй. Издание московского юридического магазина А.Ф. Сорова, 1898. – с. 95.

<sup>8</sup> Пухан Иво, Поленак-Акимовская Мирьяна. Римское право (базовый учебник). Перевод с македонского д.ю.н. проф. В.А. Томсинова и Ю.В. Филиппова/ Под ред. Проф. В.А. Томсинова. – М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 2000. – 183.

<sup>9</sup> Grimm Д.Л. Лекции по догме римского права/ Под редакцией и с предисловием В.А. Томсинова. М.: Издательство «Зерцало», 2003. – с. 267 (серия «Русское юридическое наследие»).

<sup>10</sup> Там же. С. 266

<sup>11</sup> Сl. 7.33.12.4 (Imp. Iustinianus a. 531).

<sup>12</sup> Гарсия Грридо М.Х. Римское частное право: Казусы, иски, институции/Перевод с испанского; Отв. Ред. Л.Л. Кофанов. – М.: Статус, 2005. – С. 408.

**ТОЛОЧКОВА Н.Г.,**

*к.ю.н., доцент кафедры трудового и предпринимательского права,  
Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина, 460000,  
г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8 (3532) 72-22-77, post@oimsla.edu.ru*

## **ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ИНФОРМАЦИИ В ГРАЖДАНСКОМ ОБОРОТЕ**

*Ключевые слова: информация, гражданский оборот, объект права, использование, хранение, обработка, правовая природа*

*Настоящая работа представляет собой исследование по теме: "Правовая природа информации в гражданском обороте". Анализ имеющихся на*

*сегодняшний день литературы и нормативных актов позволил наиболее глубоко раскрыть тему и отобразить специфику данного правового института.*

**Key words:** *information, civil circulation, object of law, usage, storage, information processing, legal nature.*

*This work is a study entitled: "The legal nature of the information in public circulation." Analysis of the currently available literature and regulations allowed most deeply to develop a theme and display the specifics of the legal institution.*

Информация уже достаточно давно рассматривается и как объект права, и как ресурс для самых различных видов социальной деятельности. Для характеристики роли информации в гражданском обороте следует обратить внимание на то, что она одновременно выступает в нескольких качествах.

С одной стороны, информация необходима для осуществления управления любой сферой общественной жизни, т.е. она является и результатом деятельности различных субъектов права, и особым ресурсом государственного управления.<sup>1</sup>

При этом в первом случае, речь может идти о сборе, хранении, использовании или даже создании всевозможного рода сведений как физическими, так и юридическими лицами. Тогда как во втором случае, следуют различать деятельность по сбору и систематизации информации органами власти или правовые акты и иные решения, принимаемые данными органами, которые так же являются информацией особого вида, в виду чего устанавливается специальный порядок к ее доступу и использованию.<sup>2</sup>

С принятием 1 января 1995 года части 1 ГК РФ информация была выделена в качестве самостоятельного объекта гражданского права (ст. 128 ГК РФ).<sup>3</sup>

Принятый ранее Федеральный закон от 20.02.1995г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»<sup>4</sup> (далее Закон № 24-ФЗ) обязательным условием введения информации в гражданский оборот называл ее документирование (п.1 ст.5). При этом документ, созданный в электронном виде, приобретал статус объекта только после его объективизации в бумажной форме и подписания должностным лицом (п. 2 ст. 5 Закона № 24-ФЗ). Иными словами, объектами гражданских прав считались именно информационные ресурсы, а не заключенная в них информация.<sup>5</sup>

Поскольку Закон № 24-ФЗ противоречил нормам ГК, то пришедший ему на смену Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»<sup>6</sup> (далее Закон №149-ФЗ) устранил существующую коллизию, установив, что информация может являться объектом публичных, гражданских и иных правоотношений (п.1 ст.5), а документирование является лишь одним из свойств данной информации.

На этом, казалось бы, вопрос о правовой природе информации был окончательно решен и законодательно оформлен, но принятые Федеральным законом от 18.12.2006г. № 231-ФЗ<sup>7</sup> изменения в ст. 128 ГК РФ, исключили информацию из перечня объектов гражданских прав.

Дальнейшее развитие нормотворчества в данном вопросе не внесло ясности и в настоящее время не существует единого мнения в отношении правовой характеристики информации.

На мой взгляд, практически все научные исследования сводятся к решению одного единственного вопроса: следует ли рассматривать информацию как самостоятельный объект права или все-таки следует говорить о правовом механизме защиты информации, как составляющей объекта права.

Ответ на данный вопрос многие специалисты видят в попытке систематизировать все существующие виды информации, поскольку легальное определение информации (ст.2 ФЗ №149-ФЗ под информацией понимает любые сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления) не содержит каких-либо квалифицирующих признаков объекта правоотношений, а значит и не позволяет отграничивать их от смежных.

В.А. Копылов предлагает выделять информацию как результат интеллектуального труда и творчества; как массовую информацию; информацию о персональных данных; официальную документированную информацию и обязательно предоставляемую информацию; информацию в форме информационного ресурса.<sup>8</sup>

В ст. 5 Закона № 149-ФЗ выделяют два вида охраняемой информации: общедоступную информацию и информацию ограниченного доступа.

На мой взгляд, целесообразно разграничить информацию как объект гражданского оборота и как институт права. Именно эта двойственность юридической сущности информации и вносит некоторый «хаос» в правовую регламентацию отношений, возникающих в связи ее использованием в различных сферах человеческой деятельности.

Ряд ученых полагают, что говорить об информации как об объекте правового регулирования можно лишь в случае ее объективизации во внешнем мире, то есть отождествления с вещью. Такой точки зрения в частности придерживается Е.Н.Насонова, которая считает, что информация признается объектом гражданских прав в случаях, при которых сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах находят свое отображение на материальных объектах в виде символов, образов, сигналов и технических решений.<sup>9</sup>

На мой взгляд, подобная трактовка недопустима как с точки зрения общетеоретических положений науки гражданского права в отношении интеллектуальной собственности, так и современного законодательства. Во-первых, информация является идеальным компонентом бытия, т.е. благом нематериальным, не сводимым к тем физическим объектам, которые выступают ее носителями.<sup>10</sup> Во-вторых, информация является особым объектом договорных отношений, связанных с ее сбором, хранением, поиском, переработкой, распространением и использованием в разных сферах жизнедеятельности. При этом, перечисленные действия могут осуществляться с использованием информации, не выраженной в материальном объекте.

К тому же, отождествление информации и вещей ограничивают возможности права охранять недокументированные виды информации с

ограниченным доступом (тайна исповеди, врачебная тайна, адвокатская тайна)<sup>11</sup>, что, несомненно, противоречит положениям ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»<sup>12</sup>, ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» и др.<sup>13</sup>.

Возможно, полярность взглядов на правовую природу информации вызвана и тем, что в доктрине отсутствует единое, унифицированное понятие объекта гражданских прав.

На мой взгляд, Ю.В. Петровичевой, сформулировано наиболее устоявшая в науке концепция относительно объекта права, согласно которой под объектами гражданских прав понимают материальные и нематериальные блага, по поводу которых возникают и существуют гражданские правоотношения.<sup>14</sup>

Применительно к данному определению можно говорить о таких признаках объекта, как обособляемость, возможность выделить благо среди прочих и способность удовлетворять потребности человека, что безусловно относится и к информации.<sup>15</sup>

Современные исследования, в той или иной степени, определили перечень того, что относится или не относится к информации как к объекту гражданских прав, т.е. предлагают достаточный набор признаков, которыми должна обладать информация, чтобы признаваться объектом правовой охраны.

Попытку подобного определения, в частности делает Т.В. Белова, которая, отмечает, что по своей природе не может выступать в качестве самостоятельного объекта гражданского права информация, распространяемая любым способом, являющаяся элементом бытового общения или связанная с обеспечением функций, а так же информация, связанная с реализацией норм морали; информация, обеспечивающая отправление религиозных отношений.

Основная гражданско-правовая функция информации состоит в индивидуализации нематериального объекта путем дифференциации его содержания и сообщения о нем в доступной для субъектов права форме. Информационность или содержательность нематериальных объектов права предопределяет цели и особенности их использования, основания предоставления охраны. Безусловно, информационное начало присуще и материальным объектам гражданского права, но оно вторично по своей природе. В нематериальных объектах гражданского права информационная природа доминирует, поскольку обособление объектов такого рода происходит исключительно благодаря их особому содержанию, которое их индивидуализирует и придает им свойство охраняемых объектов права.

Кроме того, информационность нематериальных объектов определяет и характер использования, цель которого заключается в передаче субъектами друг другу смысла и содержания такого объекта и (или) в применении информации, которую он содержит.

Более того, Гражданским законодательством регулируются и особые отношения, в которых информация выступает именно как информационно-ценный объект права (безналичные деньги, бездокументарные ценные бумаги, электронные документы и др.), а также особые виды услуг и работ в информационно-коммуникационной сфере, результатом которых выступает новое

знание (проектные, изыскательных работы, информационные услуги). В таких особых объектах проявляются его исключительно информационные свойства.

Возможно Е.М. Косьяненко, определяя самостоятельность информации как объекта правоотношения через «социальное благо»<sup>16</sup> с учетом его нематериального характера и информационно-ценного содержания, предлагает использовать достаточно приемлемое понятие «информационное благо».

Действительно, данная категория не только не нарушает традиционную для теории гражданского права классификацию объектов, при этом охватывая весь перечень объектов, имеющих преимущественно информационную природу и содержание,<sup>17</sup> но и позволяет отличать смежные отношения, возникающие в связи с созданием и использованием результатов интеллектуальной деятельности (что наблюдается в многочисленных научных работах).

В частности, С.И. Семилетов считает, что интеллектуальная собственность тесно связана с информацией, поскольку любой процесс, результат интеллектуального, творческого труда порождает новые знания, информацию. В то же время автор указывает и на отличия интеллектуальной собственности от информации, поскольку создаваемая в процессе творчества информация может стать либо предметом интеллектуальной собственности, либо отражать определенные сведения об объекте интеллектуальной собственности и поэтому интеллектуальную собственность можно определить как особый вид информации, состоящий из собственно интеллектуальной собственности и информации о ней.<sup>18</sup>

В.А. Копылов считает, что именно информация и есть результат любой интеллектуальной (умственной) деятельности человека.<sup>19</sup>

Более объективную позицию в решении вопроса о соотношении информации с интеллектуальной собственностью занимают, на наш взгляд, те ученые, которые утверждают, что информация по своему содержанию шире, интеллектуальной собственности.

Ст. 1225 ГК РФ под интеллектуальной собственностью понимает результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, которым предоставляется правовая охрана. При этом каждый из институтов интеллектуальной собственности содержит исключения определенного рода информации из списка охраняемых объектов. К примеру, п. 6 ст. 1259 ГК РФ не относит к объектам авторского права:

1) официальные документы государственных органов и органов местного самоуправления муниципальных образований, в том числе законы, другие нормативные акты, судебные решения, иные материалы законодательного, административного и судебного характера, официальные документы международных организаций, а также их официальные переводы;

2) государственные символы и знаки (флаги, гербы, ордена, денежные знаки и тому подобное), а также символы и знаки муниципальных образований;

3) произведения народного творчества (фольклор), не имеющие конкретных авторов;



4) сообщения о событиях и фактах, имеющие исключительно информационный характер (сообщения о новостях дня, программы телепередач, расписания движения транспортных средств и тому подобное).<sup>20</sup>

По мнению В.А.Дозорцева, новый этап развития общества определяется «товаризацией» информационных отношений, что обусловило выделение традиционных исключительных прав, имеющих абсолютный характер; квазиабсолютных исключительных прав; и прав, основанных на сочетании ослабленных исключительных прав с обязательственными отношениями.<sup>21</sup>

По мнению О.А. Городова, положенное В.А.Дозорцевым в основу классификации юридических механизмов основание «исключительности» выводит из сферы правового воздействия весь блок закрытых сведений. Последние невозможно заключить в рамки исключительных прав, поэтому исключение от доступа не есть содержание некоего исключительного права, потому что нет самого права, а имеется лишь общее дозволение на сокрытие от третьих лиц той информации, которая представляет для ее обладателя известную ценность.<sup>22</sup>

В заключении хочу отметить, что любая информация может являться по своей сути объектом права, но для правового регулирования отношений, возникающих по поводу различной категории сведений должен быть установлен свой правовой режим охраны.

Бесспорно, в контексте данного вывода мне близка позиция О.А. Городова о существовании трех правовых режимов информации, которая наиболее полно раскрывает ее правовую природу.

Первый из них относится к информации как результату интеллектуальной деятельности и заключается в применении механизма запрета использования преднамеренно открытых сведений, в основу которого положен институт исключительных прав.

Второй – состоит в применении механизма запрета на доступ к преднамеренно закрытым сведениям, в основу которого положен институт тайны.

Третий – реализуется через механизм общего достояния на равный доступ к преднамеренно открытым сведениям, в основу которого положен институт общественного достояния.

---

<sup>1</sup> Бачило И.Л. Организация советского государственного управления, 1984.

<sup>2</sup> Кудрявцев Ю.В. Нормы права как социальная информация. М., 1989; Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995.

<sup>3</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ". 05.12.1994. N 32. Ст. 3301.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 20.02.1995 N 24-ФЗ "Об информации, информатизации и защите информации" утратил силу // Собрание законодательства РФ. 20.02.1995. N 8. Ст. 609.

<sup>5</sup> Хохлов Е. Комментарии к новому закону об информации // Корпоративный юрист. – 2007. - №1. – С.35.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" // Собрание законодательства РФ. 31.07.2006. N 31 (1 ч.). Ст. 3448.

- 
- <sup>7</sup> Федеральный закон от 18.12.2006 N 231-ФЗ (ред. от 12.04.2010) "О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации" (принят ГД ФС РФ 24.11.2006) // Собрание законодательства РФ. 25.12.2006. N 52 (1 ч.). Ст. 5497.
- <sup>8</sup> Копылов В.А. Информационное право: Учебник. С. 47.
- <sup>9</sup> Насонова Е.Н. Информация как объект гражданского права. Дис. ... канд. юрид. наук. М.; 2002. С.26.
- <sup>10</sup> Сергеев А.П., Толстой Ю.К. Гражданское право: учебник. Том 1. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2005. С. 365.
- <sup>11</sup> Салихов И.И. Информация с ограниченным доступом как объект гражданских правоотношений. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 24.
- <sup>12</sup> Федеральный закон от 26.09.1997 N 125-ФЗ (ред. от 30.11.2010) "О свободе совести и о религиозных объединениях" (принят ГД ФС РФ 19.09.1997) // СЗ РФ. 29 сентября 1997 г. N 39. Ст. 4465.
- <sup>13</sup> Федеральный закон от 31.05.2002 N 63-ФЗ (ред. от 23.07.2008) "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" (принят ГД ФС РФ 26.04.2002) // СЗ РФ. 10 июня 2002 г. N 23. Ст. 2102.
- <sup>14</sup> Мозолин В.П. Гражданское право Ч1. М.: Юристъ. 2005. С.216.
- <sup>15</sup> Шаповалова Е.В. Информация в системе объектов гражданских прав // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. №5. С.15.
- <sup>16</sup> Алексеев С.С. Об объекте права и правоотношения // Вопросы общей теории советского права сб. ст. / под ред. С. Н. Братуся. М.: Юрид. лит. 1960. С. 291.
- <sup>17</sup> Косьяненко Е. М. Информация как гражданско-правовая категория. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург. 2009. С.14-16.
- <sup>18</sup> Семилетов С.И. Документы и документооборот как объекты правового регулирования. Автореф. дис. канд. юрид. наук, Москва 2003 г.
- <sup>19</sup> Копылов В.А. Информация как объект правоотношений в системах частного и публичного права // Научно-теоретическая информация. Сер. 1. 1997. №9. С.12
- <sup>20</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 N 230-ФЗ// Правовая система: КонсультантПлюс.
- <sup>21</sup> Дозорцев В.А.1) Информация как объект исключительного права // Дело и право. 1996. №4; 2) Понятие исключительного права // Юридический мир. 2000. №3; 3) Понятие исключительного права // Проблемы современного гражданского права. Сб. статей. М., 2000 (цит. по: Рак В.В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере использования коммерческой информации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С.27)
- <sup>22</sup> Городов О.А. Основы информационного права России: Учебное пособие. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс». 2003. С. 80-81.

## Раздел третий

# УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

**АДИЛЬШАЕВ Э.А.,**

*следователь по особо важным делам специализированного следственного отдела по комплексу «Байконур» Следственного комитета при Прокуратуре РФ*

**ШАМАРДИН А.А.,**

*к.ю.н., доцент кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики, Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина, 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8 (3532) 72-22-77, shamardin@mail.ru*

## ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ФОРМЫ И МЕСТО СУДЕБНОГО САНКЦИОНИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРОИЗВОДСТВ

**Ключевые слова:** *уголовный процесс, уголовное судопроизводство, процессуальная форма, дифференциация процессуальной формы, основные и особые производства, упрощенные производства, судебное санкционирование, меры пресечения.*

*В статье рассматриваются вопросы о понятии и дифференциации процессуальной формы, критериях выделения и сущности основных и особых производств в уголовном процессе, а также о месте судебного санкционирования в системе уголовно-процессуальных производств. Анализируются различные точки зрения, имеющиеся в науке по данным проблемам вопросу и обосновывается авторский подход к их решению. Обосновывается вывод о том, что судебное санкционирование является особым производством.*

**Key words:** *criminal trial, criminal legal proceedings, the remedial form, differentiation of the remedial form, the basic and special manufactures, the simplified manufactures, judicial authorization, a preventive punishment.*

*In article questions on concept and differentiation of the remedial form, criteria of allocation and essence of the basic and special manufactures in criminal trial, and also about a place of judicial authorization in system of criminally-remedial*

*manufactures are considered. The various points of view which are available in a science on given problems to a question are analyzed and the author's approach to their decision is proved. The conclusion that judicial authorization is special manufacture is proved.*

Вопросы о дифференциации процессуальной формы, критериях выделения и сущности основных и особых производств в уголовном процессе всегда привлекали внимание уголовно-процессуальной науки. В последние же годы, в свете проводимой судебной реформы, значение исследования этих проблем значительно возросло.

Понятие уголовно-процессуального производства не является достаточно устоявшимся. Ю.К. Якимович рассматривает его в двух аспектах - как деятельность, урегулированную нормами уголовно-процессуального права, так и институт уголовно-процессуального права, разновидность порядка судопроизводства<sup>1</sup>. Надо полагать, что то или иное производство в уголовном процессе отличает от другого не что иное, как *специфика процессуальной формы*. Именно процессуальная форма и является критерием выделения различных видов уголовно-процессуальных производств.

Относительно *понятия уголовно-процессуальной формы* наука не выработала единого подхода и определения его весьма различны.

Целый ряд авторов определяют процессуальную форму как условия или порядок производства по уголовному делу.

Так, М.С. Строгович отмечал такие характерные черты процессуальной формы, как то, что она регламентирует порядок деятельности органов расследования, прокуратуры, суда и иных участников процесса, вовлеченных в орбиту уголовного судопроизводства, а также непременно должна быть урегулирована уголовно-процессуальным законом<sup>2</sup>.

М.А. Чельцов понимал под процессуальной формой установленный законом порядок производства отдельных процессуальных действий или их совокупности<sup>3</sup>, П.А. Лупинская придерживается той же точки зрения<sup>4</sup>.

Н.С. Алексеев, В.Г. Даев и Л.Д. Кокорев под процессуальной формой понимают формы деятельности по уголовному делу<sup>5</sup>, т.е. саму процедуру расследования и судебного рассмотрения уголовных дел.

Р.М. Рахунов рассматривает данное понятие как включающее в себя условия осуществления уголовно-процессуальной деятельности, а также регламентированные правом порядок, принципы и систему такой деятельности<sup>6</sup>.

М.Л. Якуб понимает под процессуальной формой «условия и последовательность производства отдельных процессуальных действий и принятия решений... и условия производства по делу в целом, то есть все формы судопроизводства в их совокупности, в их системе как единое целое»<sup>7</sup>.

Ю.И. Стецовский определяет процессуальную форму как «...совокупность установленных законом условий осуществления процессуальных действий...»<sup>8</sup>.

По мнению Х.У. Рустамова «уголовно-процессуальная форма - это система отношений, возникающих в процессе деятельности субъектов процесса в

определенной последовательности и регулируемых уголовно-процессуальным законом при реализации норм материального права»<sup>9</sup>.

Уголовно-процессуальная форма определяется П.С. Элькинд как «форма взаимодействия уголовного судопроизводства с другими общественными явлениями, например, форма реализации норм уголовного права»<sup>10</sup>.

Ю.К. Якимович, А.В. Ленский и Т.В. Трубникова в содержание уголовно-процессуальной формы включают процессуальные средства и приемы<sup>11</sup>.

Весьма полное определение дал Ю.А. Иванов. Он определил процессуальную форму как регламентированную уголовно-процессуальным правом систему и структуру уголовно-процессуальных институтов и правил, процедуру и последовательность стадий уголовного процесса, условия, способы и сроки совершения процессуальных действий, непосредственно и косвенно связанных с собиранием и исследованием доказательств на предварительном следствии и в судебном разбирательстве, их закреплением в правовых актах, а также порядок принятия и оформления решения по отдельным вопросам и по делу в целом<sup>12</sup>.

Можно согласиться с позицией Е.В. Жарикова, подвергнувшего критике включение в качестве составляющих процессуальной формы принципов уголовного судопроизводства и отождествление ее с самой процессуальной деятельностью<sup>13</sup>.

На наш взгляд наиболее удачное и емкое определение понятия уголовно-процессуальной формы дал Д.П. Великий, объединив в нем существенные ее элементы и обозначив взаимосвязь между ними: «Под уголовно-процессуальной формой следует понимать систему предъявляемых к субъектам уголовного процесса, установленных уголовно-процессуальным законом и основанных на его принципах требований, выполнение которых приводит к наиболее точному и рациональному достижению задач уголовного судопроизводства»<sup>14</sup>. В данном определении ключевым является указание на совокупность требований, установленных законом, которые направлены на определение порядка производства по уголовному делу, при этом процессуальная форма совершенно справедливо не отождествляется с уголовно-процессуальными правоотношениями.

Закрепив единый порядок уголовного судопроизводства, уголовно-процессуальное законодательство параллельно предусматривает также *дифференциацию его форм*, что становится все более актуальной проблемой, так как затрагивает его узловые положения, а также процессуальные гарантии соблюдения прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства. Дифференциация процесса является необходимым условием эффективного и рационального построения процесса, последовательного осуществления демократических начал правосудия.

В юридической литературе нет единства относительно понятия дифференциации процессуальной формы. Под дифференциацией уголовно-процессуальной формы можно понимать и свойство процессуальной формы, и тенденцию ее развития, и способ построения уголовного процесса и принцип уголовно-процессуального права<sup>15</sup>. Одни ученые отождествляют

дифференциацию уголовного судопроизводства с упрощением уголовного процесса<sup>16</sup>. Другие рассматривают дифференциацию процессуальной формы как сосуществование в рамках уголовного процесса обычного производства и особых производства - упрощенных и усложненных<sup>17</sup>.

Представляется возможным согласиться с мнением Т.В. Трубниковой, которая понимает под дифференциацией уголовного судопроизводства «существование в системе уголовного процесса ряда самостоятельных производств, приспособленных для различных потребностей. В таком понимании дифференциации она включает в себя как классификацию производств в зависимости от их направленности (основные, дополнительные, особые), так и классификацию в зависимости от степени сложности процессуальной формы (обычное производство, упрощенные производства, производства с более сложной процессуальной формой)»<sup>18</sup>.

Далеко не всякая особенность в производстве по определенным категориям уголовных дел свидетельствует о дифференциации уголовного судопроизводства. В противном случае следовало бы признать, что в действующем уголовном процессе существует значительное число производств, различающихся зачастую лишь мелкими деталями. О дифференциации же следует вести речь только тогда, когда в системе судопроизводства имеются производства, существенно различающиеся между собой<sup>19</sup>.

В большинстве исследований вопрос об особых процессуальных формах традиционно сводится лишь к выделению специфических процессуальных форм рассмотрения отдельных категорий уголовных дел *по существу* в зависимости от степени упрощения или усложнения процедуры производства. Применительно же к иным видам деятельности суда вопрос о дифференциации процессуальной формы и выделении на этой основе различных видов производств ставится крайне редко.

Полагаем, что *сведение вопроса о дифференциации уголовного судопроизводства исключительно к упрощению или усложнению процессуальной формы является необоснованным*. Дифференциация уголовного процесса есть не что иное, как наличие в его составе различных производств, отличающихся друг от друга по каким-то критериям<sup>20</sup>.

Возникает вопрос: насколько существенными должны быть отличия в построении различных производств внутри уголовного процесса для того, чтобы считать их самостоятельными? Что должно включаться понятие самостоятельного производства, какие черты его характеризуют? Т.В. Трубникова пришла к выводу, что это должны быть очень серьезные различия, заключающиеся в изменении конкретных форм деятельности правоохранительных органов, изменении правоотношений, исчезновении одних и появлении других процессуальных гарантий. Вместе с тем, она совершенно справедливо замечает: «Затруднительно, однако, предложить формализованные критерии такого признака самостоятельного уголовно-процессуального производства, как «существенные различия» в порядке деятельности... Этот признак, как представляется, носит оценочный характер. О выделении самостоятельного уголовно-процессуального производства можно говорить лишь в тех случаях, когда изменения в порядке,

формах деятельности в уголовном судопроизводстве в их совокупности дают новый качественный уровень»<sup>21</sup>.

Ю.К. Якимович рассматривает все уголовное судопроизводство как систему относительно самостоятельных производств и выделяет структурную градацию уголовного процесса, а именно – три группы производств (в зависимости от их направленности): основные, дополнительные и особые<sup>22</sup>.

Основные производства направлены на установление и разрешение уголовно-правового отношения, дополнительные производства направлены на досрочное изменение или прекращение уголовно-правового отношения, а особые производства связаны с применением *специальных уголовно-процессуальных норм, непосредственно не связанных с реализацией уголовно-правового отношения* (т.е. по вопросам, лежащим вне сферы регулирования уголовного права)<sup>23</sup>.

Следует заметить, что понимание смысла терминов «основное производство», «особое производство», «дополнительное производство» весьма различно у разных авторов, как и сам перечень производств, входящих в ту или иную группу. В некоторых работах под термином «особые производства» объединяются особый порядок судебного разбирательства (гл. 40 УПК), производство по уголовным делам, подсудным мировому судье, производство с участием присяжных заседателей, производство по уголовным делам в отношении несовершеннолетних и в отношении отдельных категорий лиц и даже производство о применении принудительных мер медицинского характера!<sup>24</sup> По-видимому, авторы отнесли к особым производства, связанные с рассмотрением дел по существу, но регулируемые с определенными особенностями специальными главами УПК. Отсюда можно сделать вывод, что все остальные производства являются основными, что вряд ли можно поддержать. Правильно пишет Ю.К. Якимович, что «производство, порядок которого установлен разделом 10 УПК РФ, на самом деле никаким особым не является. Оно, хотя и существенно упрощено в сравнении с другими (обычными), является основным производством»<sup>25</sup>.

Т.В. Трубникова предлагает дополнить классификацию производств в зависимости от их направленности классификацией *в зависимости от степени сложности процессуальной формы* (обычное производство, упрощенные производства, производства с более сложной процессуальной формой). В результате автором предлагается весьма удачная трехмерная модель структуры уголовного процесса как системы уголовно-процессуальных производств. В соответствии с такой моделью положение каждого производства в системе уголовного процесса можно охарактеризовать с помощью набора признаков, позволяющих одновременно отнести его к одному из видов производств в зависимости от его направленности (основное, дополнительное, особое), к одному из видов в зависимости от сложности его уголовно-процессуальной формы (обычное, упрощенное, производство с более сложной процессуальной формой) и к одному из видов в зависимости от этапа движения дела (досудебное или судебное производство)<sup>26</sup>.

Ю.К. Якимович пишет: «В последние годы появляются новые самостоятельные особые производства. Их специфика заключается в том, что существуют они лишь при наличии основного производства. Эти особые производства «нанизываются на дерево» основного производства – производства по уголовному делу. Их существование немыслимо без основного производства. Вместе с тем, эти производства самостоятельны и полистадийны. ... Они проходят предварительное досудебное производство, производство в суде первой инстанции, а в силу ст. 127 УПК РФ по ним возможно кассационное и надзорное обжалование»<sup>27</sup>.

Особое место, на наш взгляд, в системе уголовно-процессуальных производств занимает *судебное санкционирование*. Под судебным санкционированием в настоящей работе понимается деятельность суда по принятию в судебном заседании решений (даче санкций) о применении отдельных мер процессуального принуждения и следственных действий, ограничивающих конституционные права и свободы человека.

А.В. Ленский, Ю.К. Якимович, и Т.В. Трубникова совершенно справедливо рассматривают деятельность суда, связанную с санкционированием меры пресечения в виде заключения под стражу, как *вид особого производства по уголовным делам*<sup>28</sup>. Ю.К. Якимович относит судебное санкционирование в число контрольных производств, выделяя два вида таких производств: «особое контрольное производство по получению согласия суда на проведение определенных процессуальных действий» и «особое контрольное производство по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) дознавателя, следователя, прокурора и принимаемые ими решения»<sup>29</sup>.

Р.Ф. Зиннатов пишет, что «правосудие в уголовном процессе в настоящее время осуществляется через различные производства: основное и особое. Рассматривая судебное санкционирование в качестве одного из видов особых уголовно-процессуальных производств, он совершенно обоснованно отмечает, что «особое производство предполагает рассмотрение спорного уголовно-процессуального правоотношения..., которое возникает между сторонами в процессе производства по уголовному делу. Предметом спора является вопрос о применении либо отказе в применении, либо законности применения конкретных уголовно-процессуальных норм»<sup>30</sup>.

Т.В. Трубникова, весьма удачно, на наш взгляд, выделила признаки, характеризующие уголовно-процессуальное производство как самостоятельное: наличие определенной материально-правовой базы, существование определенного круга дел, обладающих некоторыми существенными особенностями, объективно требующими отличий в порядке производства по этим делам; комплексность, то есть наличие определенных особенностей в деятельности правоохранительных органов на всех (или хотя бы на нескольких) стадиях уголовного процесса; наличие существенных отличий в самом порядке процессуальной деятельности<sup>31</sup>.

Не претендуя на исчерпывающее освещение данного вопроса, считаем возможным отнести *в число особых уголовно-процессуальных производств*: производство по применению принудительных мер медицинского характера,



производство по реабилитации; судебный контроль (понимаемый нами как рассмотрение судом жалоб в порядке ст. 125 УПК) и судебное санкционирование.

*Для судебного санкционирования как особого производства характерна вся совокупность специфических черт, отличающих его от других уголовно-процессуальных производств и характеризующих как особое.*

Во-первых, судебное санкционирование характеризуется тем, что в отличие от основных уголовно-процессуальных производств, оно *непосредственно не направлено на реализацию норм уголовного права*, лежит вне сферы его регулирования и связано только с реализацией непосредственно норм Конституции РФ и группы специальных процессуальных норм, установленных УПК и регулирующих вопросы принятия судом решений о применении мер процессуального принуждения и производстве следственных действий.

Во-вторых, *судебное санкционирование характеризуется комплексностью*, или, пользуясь удачным выражением Ю.К. Якимовича, *полистадийностью*, т.к. особенности данного вида судебной деятельности проявляются на всех стадиях уголовного судопроизводства, являются «сквозными» для процесса в целом.

И, наконец, в-третьих, судебное санкционирование имеет существенные отличия от других видов уголовно-процессуальных производств. *Самостоятельность процессуальной формы судебного санкционирования* очевидна - оно принципиально отличается от рассмотрения уголовного дела по существу, прежде всего по предмету и пределам рассмотрения судом вопросов, подлежащих разрешению. Судебное санкционирование характеризуется уникальной комбинацией процессуальных условий производства и процессуальных действий, являющихся составной частью данной процессуальной формы.

Таким образом, изложенное позволяет сделать *вывод о том, что судебное санкционирование обладает всеми необходимыми признаками самостоятельного вида уголовно-процессуального производства*, специфика которых позволяет его отнести к группе особых производств.

---

<sup>1</sup> См.: Якимович Ю.К. Дополнительные и особые производства в уголовном процессе России. – Томск: Изд-во ТГУ, 1994. С. 4.

<sup>2</sup> См.: Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. Т.1. - М., 1968. С. 51.

<sup>3</sup> См.: Чельцов М.А. Советский уголовный процесс. - М., 1951. С. 33.

<sup>4</sup> См.: Уголовно-процессуальное право Российской Федерации / Под ред. П.А. Лупинской. – М., 2004. С. 49 -50.

<sup>5</sup> См.: Алексеев Н.С., Даев В.Г., Кокорев Л. Д. Очерк развития науки советского уголовного процесса. - Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1980. С. 31- 32

<sup>6</sup> См.: Рахунов Р.М. Дифференциация уголовно-процессуальной формы по делам о малозначительных преступлениях // Советское государство и право. 1975. № 12. С. 60-68.

<sup>7</sup> Якуб М.Л. Процессуальная форма в советском уголовном процессе. - М., 1981. С. 9.

<sup>8</sup> Стецовский Ю.И. К вопросу о процессуальной форме советского уголовного судопроизводства / Вопросы борьбы с преступностью. - М., 1975. Выпуск 23. С. 107.

<sup>9</sup> Рустамов Х.У. Уголовный процесс. Формы. - М., 1998. С. 13.

<sup>10</sup> Юридическая процессуальная форма: Теория и практика / Под общей редакцией П.Е. Недбайло и В.М. Горшенева. - М., 1976. С. 233-251.

<sup>11</sup> См.: Якимович Ю.К., Ленский А.В., Трубникова Т.В. Указ. соч. С. 22.

<sup>12</sup> См.: Курс советского уголовного процесса: Общая часть. Под ред. А.Д. Бойкова и И.И. Карпеца. - М., 1989. С. 121.

<sup>13</sup> Жариков Е.В. К вопросу о содержании уголовно-процессуальной формы // Актуальные вопросы публичного права: Материалы II Межрегиональной конференции молодых ученых и студентов (4 декабря 2003 г.). - Екатеринбург: УрГЮА, 2004. С. 34.

<sup>14</sup> Великий Д.П. Единство и дифференциация уголовно-процессуальной формы: история, современность, перспективы. - Оренбург: «Южный Урал», 2005. С. 15.

<sup>15</sup> См.: Великий Д.П. Указ. соч. С. 27.

<sup>16</sup> См., например, Строгович М. О единой форме уголовного судопроизводства и пределах ее дифференциации // Социалистическая законность. 1974. № 9. С. 50 - 53; Строгович М.С. Уголовно-процессуальная форма и обеспечение прав обвиняемого / Развитие и совершенствование уголовно-процессуальной формы. - Воронеж, 1979. С. 83 - 92; Каз Ц. О единстве и дифференциации уголовного судопроизводства // Социалистическая законность. 1975. №1. С. 65; Элькин П.С. К вопросу о суммарном судопроизводстве // Сибирские юридические записки, вып. 3, Иркутск - Омск, 1973, с. 143 - 159; Элькин П.С. Цели и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве. Ленинград, изд-во ЛГУ, 1976, с. 68 -85; Алексеев И.С., Лукашевич В.З. Претворение ленинских идей в советском уголовном судопроизводстве (стадия судебного разбирательства). Л., изд-во ЛГУ, 1979; Пашкевич П.Ф. Процессуальный закон и эффективность уголовного судопроизводства. М.: Юрид. лит., 1984. С. 8 - 48, 65; Пашкевич П.Ф. О процессуальной экономии в досудебных стадиях советского уголовного судопроизводства / Проблемы совершенствования советского законодательства / Труды ВНИИСЗ. - М., 1974. С. 160 - 173.

<sup>17</sup> См., например: Арсеньев В.Д., Метлин И.Ф., Смирнов А.В. О дальнейшей дифференциации порядка производства по уголовным делам // Правоведение. 1986. № 1. С. 78 - 83; Арсеньев В.Д. О едином порядке производства по уголовным делам и пределах его дифференциации // Вопросы борьбы с преступностью. Труды Иркутского государственного университета. Т. 85. Серия «Юридическая». Выпуск 10. Ч. 4. - Иркутск, 1970. С. 63 - 71; Гуляев А. Единый порядок предполагает дифференциацию // Социалистическая законность. 1975. №3. С. 64 - 65; Маршев С.А. О дифференциации форм уголовного судопроизводства // Развитие и совершенствование уголовно-процессуальной формы. - Воронеж, 1979. С. 141 - 147; Рахунов Р.Д. Проблемы единства и дифференциации уголовно- процессуальной формы / Вопросы борьбы с преступностью. Вып.29. - М., 1978. С. 83 - 91; Якуб М.Л. О совершенствовании уголовно-процессуального законодательства // Вестник МГУ. 1964. серия 10. Право. С. 11- 19 и др.

<sup>18</sup> Трубникова Т.В. Упрощенные судебные производства в уголовном процессе России :Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - Томск, 1997. С. 8.

<sup>19</sup> Якимович Ю.К. Структура советского уголовного процесса: система стадий и система производств. Основные и дополнительные производства. - Томск: Изд-во ТГУ, 1991. С. 32. - 33.

<sup>20</sup> См.: Трубникова Т.В. Упрощенные судебные производства в уголовном процессе России: Дисс. ... канд. юрид. наук. - Томск, 1997. С. 27.

<sup>21</sup> Там же. С. 18.

<sup>22</sup> См.: Якимович Ю.К. Уголовно-процессуальные производства. Дис. ... докт. юрид. наук. -М., 1992. С. 9.

<sup>23</sup> См.: Якимович Ю.К. Дополнительные и особые производства в уголовном процессе России. - Томск, изд-во ТГУ, 1994, с. 7 - 22.

<sup>24</sup> См.: Особые производства в российском уголовном процессе: Учебно-методический комплекс для студентов судебно-следственного факультета / Сост. М.Ш. Буфетова. - Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2007.

<sup>25</sup> Якимович Ю.К. Особые производства в уголовном процессе // Вестник ТГУ: Серия «Экономика. Юридические науки». Приложение: «Материалы научных конференций, симпозиумов, школ, проводимых в ТГУ». - Томск: Том. ун-т, 2003. №4. С. 8-10.

<sup>26</sup> См.: Трубникова Т.В. Упрощенные судебные производства в уголовном процессе России: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - Томск, 1997. С. 8.

<sup>27</sup> Якимович Ю.К. Дифференциация уголовного судопроизводства по УПК Российской Федерации / Проблемы совершенствования правовых средств и механизмов противодействия преступности в современном обществе: Материалы Международной науч.-практ. конф. Минск, 13-14 октября 2006 г. / Отв. ред. А.В. Барков. - Минск: БГУ, 2006. С. 163-164.

<sup>28</sup> См.: Якимович Ю.К., Ленский А.В, Трубникова Т.В. Дифференциация уголовного процесса - Томск, 2001. С. 70-71.

<sup>29</sup> Якимович Ю.К. Указ. соч. С. 164.

<sup>30</sup> Там же. С. 14.

<sup>31</sup> См.: Трубникова Т.В. Упрощенные судебные производства в уголовном процессе России: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - Томск, 1997. С. 8. С. 14-16.

**БУЯНОВ И.В.,**

*аспирант кафедры административного права МГЮА имени О.Е. Кутафина*

## **РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЛУЖАЩИХ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

**Ключевые слова:** *оперативно-разыскная деятельность, законность, государственные органы, служащие органов внутренних дел, закон, юридическая ответственность, должностные лица, правонарушение, гарантии, провокации.*

*В статье раскрывается содержание принципа законности в деятельности служащих органов внутренних дел. Особое внимание уделено анализу факторов, оказывающих влияние на обеспечение законности, а также гарантиям ее обеспечения.*

**Key words:** *Operative Crime Detection Activities, Legality, State Structures, Activities of Internal Affairs Bodies' Officers, Law, Legal Liability, Public Officers, Infringement of the Law, Guarantees, Provocations.*

*In the article the content of principle of legality in activities of Internal Affairs Bodies' Officers is developed. With particular focus on analysis of factors that exert influence on law enforcement and on the guaranties of ensuring of the rule of law.*

Законность в деятельности служащих органов внутренних дел, будучи отнесенной к сфере публичных отношений, означает, что, государственные органы должны охранять общественный порядок, осуществлять правосудие, обеспечивать, следить за осуществлением всеобщности соблюдения законов, чтобы ни одно правонарушение не оставалось без наказанным, чтобы виновные не избегали ответственности и государственное принуждение применялось против действительных, а не мнимых правонарушителей. При этом действовать государственные органы и должностные лица должны строго в рамках закона.

На обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел оказывает влияние ряд объективных и субъективных факторов, среди которых в юридической литературе выделяют социально-экономические, социально-политические, идеологические, юридические и организационные факторы<sup>1</sup>.

Социально-экономические факторы общего действия - это материальные средства и условия, обеспечивающие наличие в государстве режима законности, состояние и уровень экономического развития общества, организация системы хозяйствования и т.п. Применительно к органам внутренних дел выделяют специфические экономические факторы: материальная обеспеченность кадров (заработная плата, льготы и т. п.), наличие полноценных служебных помещений, средств транспорта и связи, специальной и иной техники, обеспеченность

сотрудников органов внутренних дел жильем, наличие материальных условий для отдыха сотрудников и др.<sup>2</sup>

Существенное влияние на состояние законности оказывают социально-политические факторы - политические процессы, протекающие в обществе, межклассовые и национальные отношения и т.д. Особое значение в современных условиях приобрели межнациональные отношения. Законность не может быть обеспечена, если сотрудники органов внутренних дел будут разделены по национальному признаку и будут руководствоваться националистическими идеями. Национализм порождает политический экстремизм, межнациональную вражду и беззаконие.

Идеологические факторы – правосознание, правовая идеология и в целом правовая культура сотрудников органов внутренних дел. От уровня правосознания, развития правовой культуры в многом зависит правоприменительная практика и, следовательно, каковы будут значение и роль права в жизни общества, насколько эффективными окажется действующая система законодательства, что напрямую влияет на состояние законности. Следует также иметь в виду, что господствующая в данном обществе правовая идеология неизбежно отражается на содержании и характере принимаемых законов. Как отмечал И.И. Кравченко, «закон - это аспект материализации господствующей идеологии и фундаментальная категория государственного суверенитета. Он выполняет и функции легитимации, заменяет отсутствующую или невыраженную идеологию, например религиозную, дает формулировки общих целей, исторических задач общества, обосновывает идеологию какого-либо развития, будущего и т.п. Он сам становится своеобразной идеологией, призванной формировать социальное единство...»<sup>3</sup>.

К юридическим факторам обеспечения законности относят специальные способы и средства, установленные в действующем законодательстве с целью предупреждения, устранения и пресечения нарушений правовых требований<sup>4</sup>.

В соответствии со ст. 2 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, служба в органах внутренних дел строится в соответствии с принципами законности, уважения и соблюдения прав и свобод личности и гражданина, гуманизма, гласности, подконтрольности и подотчетности сотрудников органов внутренних дел соответствующим органам государственной власти и управления, соблюдения служебной дисциплины, справедливого вознаграждения за труд, продвижения по службе по результатам труда, с учетом способностей и квалификации.

В развернутом виде принцип законности закреплен в ст. 6 ФЗ «О полиции». Российский законодатель требует от полиции осуществлять свою деятельность в точном соответствии с законом. Это требование означает, что сотрудников полиции обязаны исполнять свои служебные обязанности на основе строгого соблюдения Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов федерации. При этом в процессе осуществления своей деятельности полиция не вправе применять федеральный закон, противоречащий Конституции РФ, и, соответственно, ведомственный нормативный правовой акт, противоречащий закону<sup>5</sup>.

В ч. 2 ст. 30 ФЗ «О полиции» устанавливается, что всякое ограничение прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов общественных объединений, организаций и должностных лиц допустимо только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом.

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Ограничения в праве обычно понимаются как установление границ дозволенного поведения. Как отмечает Г.Г. Арутюнян, «ограничения прав и свобод – установление определенных пределов реализации прав и свобод человека. Его необходимость обусловлена самой природой правового регулирования, которое предполагает равную меру свободы каждого члена общества, а значит и определенное ограничение свободы каждого в целях обеспечения свободы др. людей»<sup>6</sup>.

Ограничения прав и свобод необходимы для нормального функционирования общества и государства, правовые нормы должны устанавливать границы действий индивида, которые обусловлены общественной необходимостью<sup>7</sup>, они «призваны обеспечить интересы общества в целом»<sup>8</sup>. При этом учитывается, что «содержание юридической свободы как системы правовых пределов свободы воли и поведения человека и гражданина в обществе и государстве включает в их взаимном сочетании и единстве не только права и свободы, но и обеспечивающие их осуществление ограничения»<sup>9</sup>. Обоснованные и строго реализуемые правовые ограничения способствуют укреплению законности, поскольку, как пишет А.В. Малько, «правовое ограничение – есть правовое сдерживание противозаконного деяния, создающее условия для удовлетворения интересов контрсубъекта и общественных интересов в охране и защите; это установленные в праве границы, в пределах которых субъекты должны действовать, исключение определенных возможностей в деятельности лиц»<sup>10</sup>.

Важное значение имеет соблюдение прав и законных интересов субъектов права при проведении оперативно-розыскных мероприятий поскольку они нередко связаны с ограничением таких конституционных прав, как право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, неприкосновенность жилища, тайну корреспонденции.

Система гарантий законности при проведении оперативно-розыскных мероприятий закреплена в Федеральном законе от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>11</sup>. Осуществление оперативно-розыскной деятельности для достижения целей и решения задач, не предусмотренных данным Законом не допускается. Данный запрет выступает дополнительной гарантией соблюдения прав и свобод человека и гражданина при осуществлении оперативно-розыскных мероприятий. Он запрет конкретизируется в ч.8 ст. 5 ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», где указано, в частности, что органам (должностным лицам), осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, запрещается: проводить оперативно-розыскные мероприятия в интересах какой-

либо политической партии, общественного и религиозного объединения; принимать негласное участие в работе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в деятельности зарегистрированных в установленном порядке и незапрещенных политических партий, общественных и религиозных объединений в целях оказания влияния на характер их деятельности; разглашать сведения, которые затрагивают неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, честь и доброе имя граждан и которые стали известными в процессе проведения оперативно-розыскных мероприятий, без согласия граждан, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Недопустимо также проведение оперативно-розыскных мероприятий в интересах частных охранных предприятий, частных детективов, служб безопасности, хозяйственных и коммерческих структур, а также сбора информации относительно лиц, обратившихся с заявлением о совершенных в их отношении правонарушениях, обжалующих неправомерные действия должностных лиц, выступающих с публичной критикой в адрес правоохранительных органов.

Российский законодатель запрещает сотруднику полиции подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме кого-либо к совершению противоправных действий (ч. 3 ст. 30 ФЗ «О полиции»). Аналогичный запрет закреплен в ст. 5 ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», который определяет такие противоправные действия как провокацию.

Закон не указывает конкретных способов провокации, а лишь в общей форме устанавливает направленность поведения на склонение к совершению противоправных действий. Способами провокации могут быть любые формы воздействия, например, уговор, подкуп, убеждение, поручение, просьба, угроза или иная форма воздействия. Но независимо от способа, любая провокация, в отличие от правомерно проводимого оперативно-розыскного мероприятия, характеризуется тем, что оно:

- противоречат нормативно-правовым актам;
- искусственно создает доказательств вины проверяемого лица;
- направлена на побуждение проверяемого лица совершить любое умышленное преступление;
- ограничивает проверяемое лицо в его волеизъявлении совершать или не совершать преступление<sup>12</sup>.

В ином случае проводимое оперативно-розыскное мероприятие законно. Такова и позиция Верховного Суда РФ, указавшего, что «не является провокацией взятки или коммерческого подкупа проведение предусмотренного законодательством оперативно-розыскного мероприятия в связи с проверкой заявления о вымогательстве взятки или коммерческого подкупа»<sup>13</sup>. В данном случае у должностного лица остается свобода выбора принятия решения: получить предлагаемую взятку или отказаться от этого предложения, а «свобода принятия решения в условиях обеспечения основополагающих прав личности - является одним из наиболее принципиальных критериев, отличающих правомерное психологическое воздействие от воздействия недопустимого»<sup>14</sup>.

ФЗ «О полиции» не позволяет сотруднику полиции в оправдание своих действий (бездействия) при выполнении служебных обязанностей ссылаться на интересы службы, экономическую целесообразность, незаконные требования, приказы и распоряжения вышестоящих должностных лиц или какие-либо иные обстоятельства (ч. 4 ст. 30).

Законодатель оставляет перечень обстоятельств, на которые сотрудник полиции не вправе ссылаться в оправдание своих действий, открытым. Полагаем, что это вносит неопределенность в содержание указанной правовой нормы, поскольку российское законодательство предусматривает определенные обстоятельства, исключающие наступление юридической ответственности. Так, согласно ст. 37 УК РФ, не является преступлением причинение вреда посягающему лицу в состоянии необходимой обороны, законодатель специально оговаривает, что эти положения в равной мере распространяются на всех лиц независимо от их профессиональной или иной специальной подготовки и служебного положения (т.е. – и на сотрудников органов внутренних дел). Также законодатель рассматривает как правомерные такие деяния, как: причинение вреда лицу, совершившему преступление, при его задержании для доставления органам власти и пресечения возможности совершения им новых преступлений, если иными средствами задержать такое лицо не представлялось возможным и при этом не было допущено превышения необходимых для этого мер (ст. 38 УК РФ); причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам в состоянии крайней необходимости (ст. 38 УК РФ); обоснованный риск, т.е. причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам при обоснованном риске для достижения общественно полезной цели (ст. 40 УК РФ); причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам в результате физического принуждения, если вследствие такого принуждения лицо не могло руководить своими действиями (бездействием) (ст. 41 УК РФ); причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам лицом, действующим во исполнение обязательных для него приказа или распоряжения (при условии их законности) (ст. 42 УК РФ). Крайняя необходимость и неумяемость являются основаниями для освобождения от административной ответственности (ст.ст. 2.7 и 2.8 КоАП РФ).

С целью устранения отмеченной неопределенности в формулировке ч. 4 ст. 30 ФЗ «О полиции», полагаем целесообразным дополнить данную норму после слов «иные обстоятельства» через запятую словами «если иное не предусмотрено федеральными законами».

Применение сотрудником полиции мер государственного принуждения для выполнения обязанностей и реализации прав полиции допустимо только в случаях, предусмотренных федеральным законом (ч. 5 ст. 30 «О полиции»).

Возможность применения мер принуждения является неотъемлемым признаком государства и гарантией эффективного действия права как регулятора общественных отношений.

В теории государства и права общепринято подразделять рассматриваемые меры на предупредительные, пресекающие, меры защиты (правовосстановительные) и меры юридической ответственности<sup>15</sup>.

Особо остро встают вопросы обеспечения законности при применении мер уголовно-процессуального принуждения и прежде всего - заключения под стражу. Особенность заключения под стражу состоит в том, что его применение связано с правом на личную неприкосновенность гражданина, гарантированным ст. 22 Конституции РФ, и влечет за собой существенное ограничение свобод арестованного. Из всех мер пресечения, предусмотренных уголовно-процессуальным законом, заключение под стражей максимально ограничивает свободу и личную неприкосновенность граждан. В целях сужения пределов применения содержания под стражей Международный Пакт от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах»<sup>16</sup> закрепил положение, согласно которому содержание под стражей лиц, ожидающих судебного разбирательства, не должно быть общим правилом, но освобождение может ставиться в зависимость от предоставления гарантий явки на суд, явки на судебное разбирательство в любой другой его стадии и, в случае необходимости, явки для исполнения приговора (ч. 3 ст. 9).

Уголовно-процессуальное законодательство устанавливает особые гарантии законности и обоснованности избрания и применения данной меры пресечения. Согласно российскому законодательству, заключение под стражу может быть применено только по судебному решению (ч. 2 ст. 22 Конституции РФ; ч. 2 ст. 29 УПК РФ<sup>17</sup>). Это принципиальное положение получило статус конституционной нормы. Уголовно-процессуальный закон также допускает избрание заключения под стражу на основе решения иностранного суда без подтверждения судом Российской Федерации при исполнении запроса о выдаче (ч. 2 ст. 466 УПК РФ). По справедливому замечанию В. Воронина: «Сделано это, в частности, и для того, чтобы преодолеть сложившуюся за последние десятилетия порочную практику почти формального избрания указанной меры пресечения - без должного учета всех существенных обстоятельств дела»<sup>18</sup>.

Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел можно рассматривать как «управленческий процесс, на который возможно и необходимо воздействовать, в связи с чем, важное место среди факторов обеспечения законности отводится организационным (управленческим) факторам»<sup>19</sup>. Организационные факторы включают в себя деятельность государства, его органов, должностных лиц, направленные на определение оптимальной структуры и штатной численности органов внутренних дел, управление ими, осуществление контроля за их деятельностью.

Указом Президента РФ от 01.03.2011 № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>20</sup> утверждены Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, структура и штатная численность его центрального аппарата. Положением определены полномочия МВД РФ, закреплены функциональные обязанности его руководителей. В частности, на Министра внутренних дел возлагается обязанность отменять решения должностных лиц системы МВД РФ, противоречащие Конституции РФ, законодательным и иным нормативным правовым актам Российской Федерации и нормативным правовым актам МВД РФ.



Организация деятельности территориальных органов внутренних дел регулируется Типовым положением о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации<sup>21</sup>.

Существенное значение для обеспечения законности в деятельности служащих органов внутренних дел имеет надлежащий контроль, направленный на достижение режима законности. Задачами правового контроля, осуществляемого в органах внутренних дел, являются<sup>22</sup>:

1) создание и поддержание режима законности в органах внутренних дел, включающие: оценку законности подготавливаемых правовых актов и заключаемых гражданско-правовых договоров; проверку на предмет законности принятых правовых актов и их приведение в соответствие с законодательством, если такое несоответствие выявлено; проверку на предмет законности принимаемых управленческих решений и деятельности по их реализации; оценку законности совершения соответствующими должностными лицами юридически значимых действий;

2) повышение качества правотворческой деятельности;

3) обеспечение механизма обратных связей;

4) ориентация субъектов и объектов управления на осуществление своей деятельности в соответствии с действующим законодательством;

5) предупреждение неправомερных действий объектов управления;

6) повышение правосознания и правовой культуры субъектов управления.

Сотрудники органов внутренних дел нередко допускают необоснованные прекращения и отказы в возбуждении уголовных дел, другие нарушения законности, совершаемые при раскрытии и расследовании преступлений. С целью укрепления законности и служебной дисциплины в этой сфере Приказом МВД РФ № 1058, Генпрокуратуры РФ № 72 от 28.11.2001 «О мерах по укреплению законности в деятельности органов внутренних дел при регистрации и учете преступлений»<sup>23</sup> начальникам главных управлений МВД России по федеральным округам, министрам внутренних дел, начальникам ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, УВДТ, УВД (ОВД) ГУВДРО СОБ МВД России предписано установить персональный контроль за проверкой поступивших по телефонам доверия обращений граждан и лично рассматривать сообщения о нарушениях при приеме и разрешении заявлений о преступлениях. Укрытие преступлений от регистрации должнбы рассматриваться как чрезвычайное происшествие. Приказ требует по каждому факту нарушения порядка регистрации и учета преступлений определять роль и ответственность не только сотрудников, которым это вменено в служебные обязанности, но и руководителей, своевременно не выявивших и не устранивших способствующие этому условия и причины.

Обеспечение законности в деятельности служащих органов внутренних дел – сложная задача, реализация которой требует применения комплекса мер и регулярного контроля со стороны руководства за надлежащим исполнением сотрудниками органов внутренних дел своих функциональных обязанностей.

- 
- <sup>1</sup> См.: Ряпухина И.А. Указ. раб. С. 36.
- <sup>2</sup> См.: Пашкова Н.В. Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел. Дисс... канд. юрид. наук М., 2006. С. 63-64.
- <sup>3</sup> Очерки современной политической философии Запада. М., 1989. С.53.
- <sup>4</sup> См.: Курс лекций по теории государства и права. Ч. 2. Саратов, 1993. С. 154.
- <sup>5</sup> См.: Рыжаков А.П. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О полиции». М., 2011. С. 36.
- <sup>6</sup> Артюнян Г.Г., Баглай М.В. Конституционное право. Энциклопедический словарь. М., 2006. С. 298.
- <sup>7</sup> См.: Ханай Г. Социалистическое право и личность. М., 1971. С. 249.
- <sup>8</sup> Делев Д.И. Конституционно-правовые основы ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Дисс... канд. юрид. наук. Тюмень, 2008. С. 49.
- <sup>9</sup> Пчелинцев С.А. Ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов: Методология, теория, практика. Дисс... докт. юрид. наук. М., 2006. С. 73.
- <sup>10</sup> Там же. С. 91.
- <sup>11</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.
- <sup>12</sup> См.: Крапива И.И. Соблюдение законности в оперативно-розыскной деятельности и провокация // Журнал российского права. 2009. № 3.
- <sup>13</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от от 10.02.2000 N 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 4.
- <sup>14</sup> Образцов В.А. Инсценировка в криминальной, оперативно-розыскной и следственной практике. Якутск, 2005.. С. 132.
- <sup>15</sup> См.; Цыганкова Е.А. Классификация мер государственного принуждения по целевой направленности // Общество и право. 2009. № 5. С. 289.
- <sup>16</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
- <sup>17</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.
- <sup>18</sup> Воронин В. Порядок действий судьи при решении вопроса о заключении поз стражу // Российская юстиция. 2002. № 12. С. 15.
- <sup>19</sup> Пашкова Н.В. Указ. раб. С. 77.
- <sup>20</sup> Российская газета от 01.03.2011.
- <sup>21</sup> Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 249 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Российская газета от 01.03.2011.
- <sup>22</sup> См.: Случевская Ю.А. Правовой контроль: сущность и особенности в системе управления органами внутренних дел // Общество и право. 2009. № 5. С. 277.
- <sup>23</sup> Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ. Т 1. М., 2004.

**ДЕМЧЕНКО Е.В.,**

*доцент кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики,  
Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина,  
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8 (3532) 72-22-77,  
post@oimsla.edu.ru*

## **ПОНЯТИЕ И ИСТОРИЧЕСКИЕ КОРНИ ДОЗНАНИЯ**

**Ключевые слова:** дознание, предварительное расследование, институт судебных следователей, судебная реформа, подследственность, формы

*предварительного расследования, дознаватель, процессуальные гарантии, уголовно-процессуальное законодательство.*

*В рассматриваемой статье анализируются исторические корни дознания на основе исследования таких источников, как: Устав Уголовного судопроизводства (1864 г.), Наказ о полиции (1860 г.), Декрет о суде №1 и т.д. Рассмотрены изменения, которые претерпело понятие дознания в уголовном судопроизводстве в связи с принятием нового УПК РФ.*

**Key words:** *inquiry, preliminary investigation, the institution of judicial investigators, judicial reform, jurisdiction, forms a preliminary investigation, the investigator, the procedural safeguards of criminal procedure.*

*The article examines the notion of a preliminary investigation, are considered differences inquiries from the preliminary investigation. Different points of view available in the science on this issue, the position of the Constitutional Court.*

История развития отечественного уголовно-процессуального законодательства позволяет констатировать, что понятие дознания в уголовном судопроизводстве России в разные времена трактовалось неоднозначно. Этим понятием обозначали как процессуальную деятельность уполномоченных на то государственных органов, так и деятельность, не регламентированную нормами уголовного процесса. Характеризуя дознание в русском уголовном процессе до 1917 года, И.Я. Фойницкий писал: «...оно не имеет дело с судебными формами и обрядами... представляет деятельность не судебную»<sup>1</sup>. Профессор Петербургского университета Н.Н. Розин по поводу понятия и природы дознания в русском уголовном процессе говорил: «Под дознанием, разумеются меры, принимаемые указанными в законе органами для установления по горячим следам события преступного деяния, его намечающихся юридических черт и предполагаемого его виновника»<sup>2</sup>. А.Р. Квачевский, исследуя проблемы дознания по судебным уставам 1864 года, определял дознание, как «...первоначальное производство, имеющее целью собиране данных для удостоверения в том, что известное событие составляет деяние, запрещенное законом под страхом наказания, и для открытия виновника этого деяния»<sup>3</sup>.

В России на протяжении всей истории существования уголовного процесса одним из вопросов оставался вопрос об определении понятия «дознание» и о разграничении его со следствием. Это обусловлено трудностью разрешения этой проблемы в связи с нечеткостью правового регулирования, необходимостью последовательного изучения, глубокого и всестороннего осмысления способа ее решения.

Понятие «дознание» в русском языке существует давно. Данное слово является производным от вышедшего ныне из широкого употребления глагола «дознать», что в середине XIX в., в частности, могло означать - доходить розыском, удостоверяться, узнавать подробно и верно. Сам термин «дознание» означал уже завершённое действие. Дознание отличалось от следствия тем, что «делалось оно для предварительного удостоверения, есть ли основания

приступить к следствию, поэтому строгий порядок последнего не соблюдается при дознании, а делаются одни расспросы без присяги»<sup>4</sup>.

Дознание связывалось с уголовным преследованием, оно давало основание к началу следствия, иногда его называли розыском. Вместе с тем, в России до 1864 года, когда стал действовать Устав уголовного судопроизводства, не было точного разграничения между дознанием и следствием. Обязанности полиции не отделялись от обязанностей суда<sup>5</sup>. Полиция частично осуществляла судебную деятельность и пользовалась судебной властью. Ее обширные права по предварительному следствию (право делать обыски, выемки, арестовывать) приводили к тому, что иногда предварительное следствие называлось дознанием. На практике же было дознание как особый вид производства, отдельный от следствия. Под ним подразумевалось собирание сведений о преступлении или о виновности известного лица. Обычно эти сведения собирались чиновниками, направленными на место административной властью. Они определяли правильность действий должностных лиц. Цель проводимого дознания состояла в проверке обоснованности поступившей жалобы, и результат дознания сводился к разрешению вопроса о необходимости проводить формальное следствие или отказать в удовлетворении жалобы. Дознание проводилось секретно. Но определенного понятия о дознании не было закреплено ни в законе, ни на практике. Оно смешивалось со следствием. Происходила путаница в правах и обязанностях полиции, при этом нарушалась законность, утрачивалось доверие общества к властям.

Такое положение существовало до учреждения института судебных следователей в 1860 году, основной целью которого было отделение следствия от полиции<sup>6</sup>. Расследование преступлений в широком смысле стало проводиться полицией, следователем и судом при участии прокурора и состояло из трех главных частей: дознания, предварительного и окончательного следствия.

Дознание оставалось в ведении общей полиции и представляло собой самый первый и краткий период следствия. В компетенцию полиции после реформы входило производство первоначальных следственных действий и окончательное разбирательство маловажных проступков. Наказ полиции 1860 года назвал деятельность полиции дознанием. В дознание вошли не только действия, удостоверяющие совершение преступлений, но и такие, которые прямо относятся к следствию.

Таким образом, хотя Наказом полиции и учреждался институт судебных следователей, а дознание и следствие были переданы в различные ведомства, но между ними не было сделано точного разграничения. Более четкое определение понятия, границ дознания и следствия в уголовном судопроизводстве определила судебная реформа 1864 года. Впервые термин «дознание» определялся как «первоначальные изыскания, производимые полицией для обнаружения справедливости или несправедливости дошедших до них слухов и сведений о преступлении»<sup>7</sup>. Устав, определяя сущность дознания, исходил из этимологического значения данного слова, (представленного в толковых словарях, в том числе в словаре под редакцией Ушакова Д.Н. изданного 1935 г), которое происходило из распространенных в прошлом слов «дознать» и

«дознаться», то есть точно разузнать, удостовериться в чем-либо<sup>8</sup>. Судебная реформа реализовала принцип уголовного судопроизводства - необходимость отделения судебной власти от исполнительной. К компетенции полиции было отнесено местное дознание, которое проводилось по поручению мирового судьи по малозначительным преступлениям, их называли «маловажными». Они относились к компетенции мировых судей. Полиция проводила дознание по тем преступлениям, которые нарушали общественные права, публичный порядок и спокойствие. Полиции не было предоставлено право ареста по делам, подведомственным мировым судьям, ей дано было лишь право привода к мировому судье, в случаях указанных в законе.

Различалось дознание, проводимое по поручению мирового судьи, и дознание, проводимое по собственному усмотрению полиции. Еще в то время стоял вопрос о возложении на полицию производства дознания и следствия по малозначительным преступлениям, о соединении форм дознания<sup>9</sup>. Но и в законодательных актах, принятых в ходе реформы, понятие дознание особо не выделялось, его регламентация относилась к разделу, определявшему участие полиции в производстве предварительного следствия.

Таким образом, судебная реформа 1864 года, установила в России следственно-обвинительный процесс<sup>10</sup>. Правовые основы дознания, деятельности полиции, характеризовались тем, что по делам, не грозящим обвиняемым лишением или ограничением прав, уголовное преследование возбуждалось непосредственно перед судом без предварительного следствия. Такой вид расследования преступлений напоминал существовавшую в советский период протокольную форму досудебной подготовки материалов по малозначительным преступлениям. Как видно, и в те времена, признавалась необходимость существования подобной формы расследования преступлений, не представляющих большой опасности. С 1870 года по важнейшим делам дознание производили следователи, назначавшиеся министром юстиции по предложениям прокурора.

Обобщая известные факты развития института дознания до советского периода российского общества, можно сказать, что это была деятельность полиции по расследованию преступлений двух видов: 1) на начальном этапе расследования, строго регламентированная законом; 2) самостоятельная деятельность по расследованию малозначительных преступлений, входящих в компетенцию мировых судей.

Результатом Октябрьской революции 1917 года было уничтожение старых государственных институтов. В течение 5 лет (1917-1922) велись поиски новых форм судопроизводства, с опорой на «революционное творчество масс». Основные процессуальные институты получили определенное оформление в декретах и постановлениях Советской власти. Декретом о суде №1 от 24 ноября 1917 г были упразднены институты судебных следователей, прокурорского надзора, присяжной и частной адвокатуры, приостановлено действие института мировых судей<sup>11</sup>.

Происшедшие изменения в общественном строе, а, следовательно, и в законодательстве, не могли не коснуться и института дознания. Созданное в годы

диктатуры пролетариата, предварительное производство характеризовалось упрощенным порядком, сокращенными сроками расследования, ограничением прав обвиняемого. Предварительное производство состояло из дознания и предварительного следствия. Первоначальную регламентацию дознания получило в инструкции НКВД и НКЮ РСФСР об организации советской рабоче-крестьянской милиции, принятой в 1918 году<sup>12</sup>. Пункт 27 указанной инструкции возложил обязанности дознания по уголовным преступлениям и проступкам на советскую милицию. Круг ее деятельности по производству дознаний был очерчен в п.28 инструкции. К ведению милиции было отнесено: 1) производство розысков и дознаний по уголовным делам под руководством и указанием народных судей и следственных комиссий...8) производство в порядке, предусмотренном особым циркуляром Народного комиссариата по внутренним делам, обысков, осмотров, выемок как по постановлениям народных судов и следственных комиссий, так и, в особых случаях, по своей инициативе для пресечения сокрытия следов преступления. Только в 1922 году была создана более или менее отлаженная судебная система, прокуратура, адвокатура. В этом же году на 3-й сессии ВЦИК был принят первый Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, который содержал специальную главу (глава 8 «О дознании»). Он устанавливал определенное различие между дознанием, как деятельностью милиции, и следствием, проводимым следователем. Дознанием считалось первичное простейшее расследование, первоначальные розыскные действия. Оно заменяло предварительное следствие лишь по несложным, простейшим делам. По наиболее серьезным делам дознание ограничивалось лишь производством неотложных следственных действий.

Таким образом, дознание являлось в основном розыском, обеспечивающим ведение следствия. Однако очень скоро границы между дознанием и следствием стали стираться. Постепенно расширялся круг дел, по которым расследование проводили от начала до конца органы дознания. На дознание были перенесены все те процессуальные формы, которые были установлены для предварительного следствия. В итоге основная масса уголовных дел перешла фактически в органы дознания, заменявшие собой следствие<sup>13</sup>.

Принятый в 1923 году новый УПК РСФСР<sup>14</sup>, в основном, сохранил процессуальную регламентацию дознания, установленную в 1922 году.

Пятый Всероссийский съезд<sup>15</sup> деятелей юстиции в 1924 году признал необходимым сблизить дознание с предварительным следствием. Органы дознания осуществляли два вида деятельности: первый складывался из первичных действий, которые заключались в задержании лиц, подозреваемых в совершении преступления, а также в выявлении и сохранении следов преступления; второй вид деятельности имел место во всех остальных случаях, т.е. когда закон не требовал, чтобы по данному делу расследование проводил следователь. В этом случае органы дознания производили расследование сами от начала до конца. Они руководствовались всеми нормами УПК, регламентирующими институт предварительного следствия. В этот период практически не было разграничения между предварительным следствием и дознанием. Существовала неопределенность в правах участников уголовного

процесса, что нередко приводило к нарушению законности, сводились на нет процессуальные гарантии, предусмотренные законом<sup>16</sup>. После смерти И.В.Сталина появилась возможность для критического отношения к сложившемуся порядку правосудия. Этому способствовали также участвовавшие международные контакты, знакомство с зарубежным опытом, необходимость адекватно реагировать на общепризнанные документы ООН, к которым присоединился СССР. В таких условиях появились Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик от 25 декабря 1958 г.<sup>17</sup>, УПК РСФСР 1960 г.<sup>18</sup>, которые более конкретно определили границу между дознанием и предварительным следствием. С этого периода понятие и система органов дознания в российском уголовном процессе, в основном, были определены на сравнительно длительный срок. В соответствие со ст.118 УПК 1960 г., деятельность органов дознания различается в зависимости от того, действуют ли они по делам, по которым производство предварительного следствия является обязательным, или же по делам, по которым акты их могут служить основанием для придания обвиняемому суду без производства предварительного следствия. Первая категория дел - это дела о тяжких и особо тяжких преступлениях. При их расследовании, дознание является первичной стадией процесса. Органы дознания проводят неотложные следственные действия в срок, не превышающий 10 суток, а затем материалы уголовного дела передаются ими по подследственности в органы предварительного следствия.

Вторая категория дел - дела, по которым предварительное следствие не производится. Такие преступления и не представляют большой общественной опасности.

Расследовали уголовные дела в форме дознания в основном органы МВД<sup>19</sup>. Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик установили, что к органам предварительного следствия относятся следователи прокуратуры и следователи органов государственной безопасности. В первоначальной редакции статья 126 УПК РСФСР право решения вопроса о необходимости производства предварительного следствия по делам, по которым оно не являлось обязательным, т.е. дел, отнесенных к ведению дознания, предоставляла лишь суду или прокурору. Милиция предварительным следствием не занималась. В 1963 году в органах МВД был создан следственный аппарат, что значительно уменьшило объем дознавательской деятельности милиции. В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР «О предоставлении права производства предварительного следствия органам охраны общественного порядка»<sup>20</sup>, существовавшие в органах милиции отделы дознания были преобразованы в следственные отделы, которые стали самостоятельными подразделениями системы органов МВД. В итоге, с указанного периода появилась тенденция к сокращению круга расследуемых преступлений в форме дознания.

Такая ситуация просуществовала до 1985 года, когда были внесены в уголовно-процессуальное законодательство значительные изменения, касающиеся компетенции дознания. В УПК появился раздел 9 «Протокольная форма досудебной подготовки материалов»<sup>21</sup>. Это особая форма уголовного судопроизводства, которая обеспечивала оперативность в деятельности

правоохранительных органов при решении вопросов, связанных с привлечением к ответственности лиц, совершающих некоторые преступления, не представляющие большой общественной опасности. Ее производство было разрешено по 19 составам преступлений, их перечень в законодательстве был исчерпывающим.

Дальнейшее развитие института дознания как формы расследования преступлений также связано с происшедшими в начале 90-х годов социально-экономическими, политическими изменениями в обществе. Крупнейшие преобразования во всех сферах российского общества и коренное изменение общественного сознания обусловили необходимость проведения судебной реформы. Была принята новая Конституция, сформулирована и принята Концепция судебной реформы<sup>22</sup>, Закон «О милиции».

В соответствии с Концепцией судебной реформы предусматривалась ликвидация дознания как особой (самостоятельной) формы расследования, т.е. дознания по делам, по которым предварительное следствие не обязательно. На органы дознания предполагалось возложить только производство неотложных следственных действий на самом раннем, ограниченном во времени этапе. Речь идет о расширении сферы применения протокольной формы досудебной подготовки материалов<sup>23</sup>. Впервые же она была введена Указом Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении ответственности за хулиганство» от 26.07.1966, но в то время такого наименования не носила.

По мнению авторов Концепции, дознание как самостоятельная форма расследования исчерпало себя, поскольку не обеспечивало полноты, всесторонности и объективности при исследовании обстоятельств уголовного дела, надлежащей защиты прав и законных интересов участников процесса.

Однако законодательная практика не пошла по пути, определенному Концепцией судебной реформы в России. Дознание как самостоятельная форма расследования не только не было упразднено, не только не была сужена сфера деятельности органов дознания по делам, по которым предварительное следствие не обязательно, но напротив, подследственность органов дознания стала существенно расширяться<sup>24</sup>. 29 мая 1992 года Законом Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», «Уголовно-процессуальный и Гражданский процессуальные кодексы РСФСР» к подследственности органов дознания дополнительно были отнесены составы преступлений, предусмотренные 58 статьями УК РСФСР. В этот период, складывающиеся в России новые социально-экономические отношения, повлекли за собой рост преступности, увеличение объема уголовных дел. Отсюда возникла необходимость высвобождения следственных органов от работы по преступлениям, не относящимся к категории тяжких.

Расширение подследственность органов дознания выявило необходимость решения вопросов, связанных с обеспечением процессуальных гарантий для участников процесса расследования уголовных дел в форме дознания, в частности, обеспечения права на защиту как обвиняемого, так и подозреваемого в случае его задержания. Прежнее ограничение, существовавшее более 30 лет и касавшееся 18% всех расследуемых дел, было отменено. После вступления в действие нового Уголовного кодекса Российской Федерации, в 1997 году к



подследственности дознания отнесено 57 составов преступлений. Принятие нового Уголовного кодекса должно было быть обеспечено адекватными процессуальными нормами, устанавливающими более совершенную процедуру расследования и судебного разбирательства уголовных дел.

Действующий УПК РСФСР претерпел многочисленные изменения и дополнения (их было более пятисот). Надо сказать, что эти изменения касались неоднократно и института дознания, однако в настоящее время не устранены многие противоречия в определении понятия дознания, его задач и целей деятельности органов, осуществляющих его.

В процессуальной литературе по вопросу о понятии дознания высказаны неоднозначные мнения. Большинство процессуалистов советского периода развития нашего общества в качестве основного признака дознания называли его срочность и неотложность. Подчеркивалось и то, что действия по дознанию совершаются на начальном этапе расследования преступления. Так, В.И. Громов рассматривал дознание, как «первоначальную или простейшую форму расследования»<sup>25</sup>. М.А.Чельцов определял дознание как первичную деятельность по установлению события преступления и его материальных следов<sup>26</sup>. Взгляд, в соответствие с которым основной чертой дознания является неотложный характер действий, направленных на раскрытие преступлений и установление виновного лица, положен и в основу определения, сформулированного М.С.Строговичем. Дознанием он называет первоначальный этап расследования уголовного дела, на котором фиксируются следы преступления и производятся неотложные следственные действия для раскрытия преступления и обнаружения преступника<sup>27</sup>.

Современные ученые-процессуалисты склонны соглашаться с трактовкой дознания, сформулированной законодателем в уголовно-процессуальном кодексе. Так, в частности, А.В. Смирнов и К.Б. Калиновский следующим образом определяют дознание: «Дознание - это упрощенная (ускоренная) форма предварительного расследования, осуществляемого дознавателем или следователем по делу, по которому предварительное следствие необязательно»<sup>28</sup>.

Мичурина О.В. исходит из того, что дознание как деятельность представляет собой урегулированную законом систему процессуальных действий и процессуальных решений, представляющих собой процедуру дознания, то есть порядок производства<sup>29</sup>.

В уголовно-процессуальном кодексе РФ 2002 года впервые на законном уровне было сформулировано понятие дознание. Пункт 8 ст.5 УПК определяет дознание как форму предварительного расследования, осуществляемого дознавателем (следователем) по уголовному делу, по которому производство предварительного следствия необязательно<sup>30</sup>. Таким образом, уголовно-процессуальный закон сузил пределы понятия «дознание», определяя его сущность только одним видом деятельности органа дознания, а именно – расследованием преступлений в полном объеме. Другой вид деятельности органов дознания – производство неотложных следственных действий по преступлениям, подследственным следователю, - перестал входить в понятие

«дознание», хотя сама эта деятельность осталась в большей степени присуща органам дознания<sup>31</sup>.

<sup>1</sup> Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. - СПб., 1910. - Т.2. - С.357.

<sup>2</sup> Розин Н.Н. Уголовное судопроизводство. - СПб., 1914. - С.415.

<sup>3</sup> Квачевский А.А. Об уголовном преследовании, дознании и предварительном исследовании преступлений по судебным уставам 1864 года. Теоретическое и практическое руководство. - Санкт-Петербург, 1867 г. - Ч.2. - С.137.

<sup>4</sup> Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. - СПб.: ООО «Диамант», ООО «Золотой век», 1999. - Термин «дознать». - С.147.

<sup>5</sup> См.: Квачевский А.А. Об уголовном преследовании, дознании и предварительном исследовании преступлений по Судебным Уставам 1864 года. - Санкт-Петербург, 1887. - С. 125

<sup>6</sup> См.: Мишанина Н.В. Органы предварительного следствия в уголовно- процессуальном механизме государства: дис. ... кандидата юридических наук. – СПб., 2003. – С. 76.

<sup>7</sup> Устав уголовного судопроизводства России 1864 г. Изд. 2-е, доп. и испр.. – СПб., 1867. - Ч.2 - С. 112-113.

<sup>8</sup> См.: Дознание в органах внутренних дел. Учебно-практическое пособие. Изд. 2-ое испр. и доп. / Под ред. А.С. Есиной. – М.: «Щит-М», 2004. – С.23.

<sup>9</sup> См.: Викторский С.И. Русский уголовный процесс. - М., 1997. - С. 352.

<sup>10</sup> См.: Есина. А.С. Дознание. – Москва: Издательство «Экзамен», 2005. – С. 59.

<sup>11</sup> См.: Декрет СНК РСФСР «О Суде» // История советской прокуратуры в важнейших документах. - М., 1947. - С. 30.

<sup>12</sup> Собрание узаконений РСФСР. - 1918. - № 75. - Ст. 813.

<sup>13</sup> Собрание узаконений РСФСР. - 1922. - № 20-21. - Ст. 329.

<sup>14</sup> Собрание узаконений РСФСР. - 1923. - № 7. - Ст. 106.

<sup>15</sup> См.: Материалы 5-го Всероссийской съезда деятелей юстиции // История советской прокуратуры в важнейших документах. - М., 1947. - С. 334.

<sup>16</sup> См.: Павлухин Л.В. Развитие института дознания по делам, предварительное следствие по которым не обязательно // Сборник работ юр. факультетов. - Томск, 1970. - С. 138.

<sup>17</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. - 1959. - № 1. - Ст. 15.

<sup>18</sup> Ведомости Верховного Совета РСФСР. - 1960. - № 40. - Ст. 592.

<sup>19</sup> См.: Коврига З.Ф. Дознание, проводимое органами милиции, в советском уголовном процессе: дис. ... кандидата юридических наук. – Воронеж, 1964. – С. 77. Подобная точка зрения представлена и др. авторами. См.: М.С. Строгович Курс советского уголовного процесса. – М., 1970. - Т.2. – С. 27; Ларин А.М. Расследование по уголовному делу. Планирование, организация. – М.1970. – С. 14; Семенов В.М. Суд и правосудие в СССР. – М. 1984. - С. 253.

<sup>20</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. - 1963. - № 16. - Ст. 181.

<sup>21</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. - 1985. - № 5. - Ст. 163

<sup>22</sup> См.: Концепция судебной реформы в Российской Федерации. - М.: Издательство «Республика», 1992.

<sup>23</sup> См.: Сергеев А.Б. Особенности формирования органов дознания в России // История государства и права. - М.; Юрист, 2002. - № 5. - С. 39-46.

<sup>24</sup> См.: Сергеев А.Б. Дознание в ОВД: Учебное пособие. - Челябинск: Издательство Челябинского юридического института МВД России, 2003. – С.17.

<sup>25</sup> Громов В.И. Дознание в предварительном следствии. - М., 1998. - С. 22

<sup>26</sup> См.: Чельцов М.А. Советский уголовный процесс. - М., 1951. - С. 228.

<sup>27</sup> См.: Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. - М., 1978. - Т. 2 - С. 27.

<sup>28</sup> Уголовный процесс: учебник для вузов / 2-е изд. Под общ. ред. А.В. Смирнова. - СПб.: Питер, 2005. - 699 с. – (Серия «Учебник для вузов»).

<sup>29</sup> См.: Мичурина О.В. Концепция дознания в уголовном процессе Российской Федерации и проблемы ее реализации в органах внутренних дел: Монография. – М.: Московский университет МВД России, 2008. - С. 24.

<sup>30</sup> См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. // Собрание законодательства РФ. - 2001. - №52 - Ст.4921 (в последующих редакциях, с изменениями и дополнениями).

<sup>31</sup> См.: Химичева Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно- процессуальной деятельности: Монография. - М.: Экзамен, 2003. – С.36.

**ПЛОТНИКОВ А.И.,**

*к.ю.н., доцент, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии,  
Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина,  
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8 (3532) 72-22-77,  
post@oimsla.edu.ru*

## **УРОВНИ ПОЗНАНИЯ ОБЪЕКТИВНЫХ И СУБЪЕКТИВНЫХ ПРИЗНАКОВ ПРЕСТУПЛЕНИЯ**

**Ключевые слова:** *объективное, субъективное, преступление, состав преступления, сознание, деяние, соучастие, приготовление, покушение, уровень, подуровень.*

*В статье рассматриваются уровни познания объективного и субъективного в преступлении и в юридических (законодательных конструкциях). Отмечается относительность разделения объективного и субъективного, их сложная взаимосвязь, переход одного в другое, необходимость их четкого разграничения в зависимости от целей и задач исследования, уровней познания. Автор выделяет четыре уровня и несколько подуровней уяснения объективного и субъективного.*

**Key words:** *objective, subjective, crime, corpus delict, consciousness, act, complicity, preparation, attempt, level, sublevel.*

*The article deals with levels of understanding objective and subjective points in a crime and in legal (legislative constructions). The difference between objective and subjective items, their interconnection, transition of one into the other, the necessity to distinguish between them according to the aims and goals of research and levels of understanding is noticed. The author gives four levels and some sublevels of understanding the objective and subjective points.*

Предварительно следует сказать о значении терминов «объективное» и «субъективное».

Объективное как предмет исследования включает те явления и процессы, которые существуют вне нашего сознания (онтология знания). Предметное исследование предполагает изолированное рассмотрение явления в отрыве от рассматривающего его сознания. Вместе с тем при исследовании предмет всегда представлен сознанию. Более полное знание о нем требует учета соотношения познаваемого с познающим (гносеология знания). В этом смысле оно рассматривается как независимое от нашего сознания, то есть не подчиненное ему, не руководимое им в процессе познания.

Как отмечает Кунафин М.С.: «... объективное в пределах ... концепции познания рассматривается как свойство окружающего мира «быть вне нас и от нас не зависеть».<sup>1</sup>

В противоположность объективному субъективное – это то, что находится в нашем сознании или зависит от него.

«Бытие в-нас и не-в нас» раскрывает пространственную структуру исследуемой реальности, ее пространственную форму. Как правило, человек достаточно точно ощущает и представляет ее, исходя из опыта собственного перемещения или наблюдения перемещающихся вещей. Что касается «зависимостей-независимостей», то последние обычно скрыты от внешнего восприятия и необходимо их определенное специальное пояснение. Независимость в данном случае, неправильно будет понимать как отсутствие какой - либо связи и влияния одного на другое. И связь, и взаимное влияние объективного и субъективного, по крайней мере, не исключена. Но эта связь и влияние не могут отменить самостоятельности их существования и подчиненности внутренне присущим каждому из них законам. Так, текст данной работы является результатом размышлений автора. Он им производится и без него возникнуть в данном виде не может. Тем не менее, он существует за пределами моего сознания в соответствующей знаковой форме. Автору не дано изменить или отменить те закономерности (оставление следа после перемещения на листе бумаги с определенным усилием авторучки – краски, пасты и т.п., логические формы мышления и др.), которым подчинен процесс материального оформления и закрепления авторских представлений.

Таков научный смысл терминов «объективное» и «субъективное». В науке иногда эти понятия именуют в предметном значении как «материальное» (объективное) и идеальное (субъективное), а в познавательном – «пассивное» (объективное) и «активное» (субъективное). Не касаясь пока некоторой нечеткости такого разделения, тем не менее, отметим, что эти два значения противопоставления объективного и субъективного являются наиболее распространенными.

Вместе с тем, в науке терминам «объективное» и «субъективное» иногда придают и два других значения. Первое связывается с *непринадлежностью (объективное) и принадлежностью, персональностью-(субъективное)*. К примеру, то, что изложено в данной работе является субъективным мнением автора. Оно принадлежит ему, является его личностным пониманием вопроса. При этом по данному вопросу могут существовать и другие мнения, принадлежащие другим ученым. Они будут объективными в том плане, что принадлежат не автору. При рассмотрении преступления *субъективным* в этом смысле будет *все, что осуществлено лицом, совершившим его*. Например, деяние, последствия и т.п.

Другое достаточно распространенное толкование этих понятий связано с использованием термина «субъективное» в отрицательном смысле – в смысле «субъективизма» - совершения непродуманных поступков с игнорированием мнения других людей, своеволия. В противоположность субъективизму поступок,

поведение называют объективными, то есть учитывающими другие мнения, взгляды и т.п.

Таким образом, противопоставление (а отсюда и содержание) понятий объективного и субъективного в науке имеет четыре самостоятельных значения, которые следует различать и не смешивать.

В уголовном праве объективное и субъективное может использоваться в принципе во всех указанных значениях, что должно определяться целями, задачами и предметом исследования.

Понимание рассматриваемых категорий осложняется еще тем, что «наполняемость» объективного и субъективного, их взаимопереходы, «взаимопереливание» по-разному проявляются на разных уровнях познания.

Тимейко Г.В. пишет, что «психическое у человека всегда есть субъективное, так как оно существует в субъекте, составляет его внутренний мир, представляет собой осознанное отражение действительности».<sup>2</sup>

Такое утверждение правильно в общем смысле, если говорить о человеке вообще (абстрактном человеке), однако надо иметь в виду относительность разделения объективного и субъективного. Психическая деятельность одного человека, противопоставленная психике другого, будет приобретать объективный характер, поскольку в познавательном значении она самостоятельна и не зависит от представлений другого, а в онтологическом – отделена от другого.

В значении противопоставления по линии «материальное» - «идеальное» под субъективным понимают сознание и другие психические явления.<sup>3</sup> Соответственно объективное включает все то, что не может быть отнесено к психическим процессам. Это разделение характеризует предметную, онтологическую сторону объективного и субъективного. Следует отметить, что оно носит узко методологический характер, нацелено на проведение выпуклого, рельефного различия между объективным и субъективным и в познавательном плане представляет собой крайнюю степень абстрагирования, а, значит, до некоторой степени является искусственным приемом.

Как отмечал еще Николай Мальбранш: «... сопоставление духа и материи не вполне правильно и что, если они и сравниваются, то лишь с целью обратить внимание читателя и сделать более наглядным то, что мы хотим сказать».<sup>4</sup>

В.Ф. Кузьмин отмечает: «Применение понятий объективного и субъективного в гносеологии требует гибкого к ним отношения, учета их взаимной связи, взаимных переходов, взаимопроникновения и развития. Сознание субъективно в том смысле, что не существует без субъекта. Но оно не существует и без объекта. И оно само может выступать в качестве объекта исследования. Что же касается соотношения элементов объективного и субъективного внутри сознания, то их бывает чрезвычайно трудно разграничить. Такие стороны и моменты сознания, как наличие установки, оценки, представление о ценностях, влияние идеологии, эмоции, целеполагание, потребности, социологический, нравственный и эстетический аспекты сознания *создают сложную иерархию субъективного и объективного в сознании (Курс. Мой – А.П.)*».<sup>5</sup>

Как полагает Меньчиков Г.П.: «...при переходе на предельный уровень... онтологический и гносеологический подходы не противопоставляются,

а дополняют друг друга... онтологически частично переходят друг друга в своем развитии и динамике...».<sup>6</sup>

Затруднения в разграничении объективного и субъективного возникают, например, при изучении сознания уже в первом приближении. Так, логические формы сознания в виде мыслительной деятельности одновременно и принадлежат ему, и выходят за его пределы, не принадлежат ему, поскольку, с, одной стороны, представляют собой психические процессы, а, с другой - процессы, облеченные в объективные формы, без которых они теряют свое значение (формулы, законы и т.п.). Еще более очевидна слитность сознания в явлениях, которые не могут быть отнесены к сугубо идеальным, а выражены в продуктах труда человека, в особенности интеллектуального, скажем, книге, научном исследовании, изложенном в словесной или иной знаковой форме. Как писал Леонтьев А.Н.: «... за языковыми значениями скрываются общественно выработанные способы (операции) действия, в процессе которых люди изменяют и познают объективную реальность... в значениях представлена преобразованная и свернутая в материи языка идеальная форма существования предметного мира...».<sup>7</sup>

Но более того, не все, что отражается в понятии «психического процесса» может рассматриваться как субъективное. Дело в том, что, ведь, сознания *вообще* (как такового не существует). Это абстракция, отражающая сознание всех людей концентрированно, мыслительная конструкция, а в действительности существует сознание отдельных конкретных людей. Причем вполне очевидно, что сознание конкретного человека А. не является частью и не зависит от сознания другого человека – Б.

Таким образом, при переходе от абстрактного уровня познания к конкретному, эмпирическому, *субъективное сужается* до психических процессов, происходящих в сознании конкретного человека, а *объективное соответственно расширяется* за счет включения в него сознания других людей.<sup>8</sup>

Уголовное право имеет дело как с теоретическим (абстрактным) – при изучении закономерностей социальных и правовых явлений, так и с эмпирическим (практическим) уровнями познания – при оценке индивидуального поведения людей. Использование понятия объективного и субъективного на разных уровнях познания в одном значении приводит к искажению реальных процессов, изучаемых уголовным правом. Нельзя, например, придавать одинаковый смысл содержанию объективного и субъективного при рассмотрении *преступления вообще и преступления как индивидуального акта*. Еще большая путаница возникает, если неразличение разных уровней познания сопровождается смешением четырех ранее отмеченных значений объективного и субъективного.

На общий вопрос, какая часть преступления образует объективную его сторону, а какая – субъективную нельзя дать однозначного ответа в силу относительности данного подразделения. Поскольку уровни исследования могут быть различны, в понятия «объективное» и «субъективное» в уголовном праве (как в науке, так и в практике) может вкладываться неодинаковое содержание. Здесь мы можем выделить три основных *уровня*, три основных блока исследования и несколько *подуровней*.

*Первый уровень* исследования, - наиболее общий, когда мы изучаем преступление в целом как поступок или в определенной связи с другими уголовно – правовыми явлениями. На таком уровне нас интересует социальная и юридическая сущность преступления, вытекающая как из него самого, так и из его взаимосвязей, закономерности взаимодействия преступления с другими – социальными и юридическими явлениями. При таком широком охвате предметом исследования по сути становится все уголовное право и регулируемые им отношения, поскольку преступление является его центральным понятием. При этом субъективное образуют наши собственные представления или представления исследователя, того, кто изучает уголовное право, в том числе и правоприменителя. А объективное составит предмет исследования (преступление, институты уголовного права и т.п.).

Поскольку все, что мы рассматриваем при таком подходе – объективно, а субъективно лишь наше отражение предмета, то данное подразделение (объективное – субъективное) интересует нас лишь с точки зрения адекватности получаемых знаний предмету исследования. Здесь нам важно иметь в виду, в какой степени предмет искажается, преломляясь через наше сознание, нам важно учесть возможные варианты таких искажений и их степень. Следовательно, на данном уровне подразделение «объективное – субъективное» служит задаче уяснения субъективного образа наших знаний о предмете и их соотношения с ним.

Однако при всей важности ориентирующей, указующей функции сущности, знание ее недостаточно для практического обнаружения преступления, где нужны более четкие, более осязаемые, более наглядные представления о преступлении. Средством практического обнаружения преступления является его состав. Специфика понятия состава преступления заключается в том, что на его уровне рассматриваются составные части, элементы, структура, то есть внутреннее строение преступления, как определенные выражения его сущности. В отличие от целостности, нерасторжимости, единства сущности, в составе мы имеем дело с его разрозненными «материальными» элементами, как составными частями. Одной из таких составляющих является субъективная сторона преступления, его «сердцевина», внутренняя сторона. Ей противостоит объективная сторона преступления, внешняя сторона. Поскольку назначение состава разобрать преступление на отдельные «винтики» и показать их специфику, постольку объективное и субъективное в соответствии с составом, как два разломанных ломтя одного калача, не могут пересекаться или тем более сливаться, а лишь соприкасаются. Субъективное по составу преступления – это элементы сознания лица, совершающего преступления. Все другие признаки (элементы) «озарены» в составе «светом» сознания этого лица. По составу важно, как это лицо, понимает, чувствует, воспринимает их.

Объективное в составе – это все, что противостоит сознанию лица, деяние которого предполагается в сознании. Им является и само лицо как физическое тело, и его социально-психологические свойства (физическое лицо, возраст, вменяемость) – то, что принято относить к субъекту. Последний содержательно включает объективное. Кроме того, в составе выделяется и объект, также целиком

находящийся в плоскости, внешней по отношению к сознанию лица. Таким образом, *субъект, объективная сторона и объект - содержательно объективные признаки*, как противостоящие сознанию лица, совершающего деяние, так как находятся за его пределами, и являются внешними по отношению к нему. Их самостоятельное существование в составе обусловлено исключительно уголовно-правовыми тактическими задачами (облегчения установления).

Но этот *уровень* разделения объективного и субъективного, где за основу берется сознание лица, совершающего общественно опасное деяние, включает *подуровень* с фрагментами *субъективности второго порядка*. Так, сознание лица, совершающего общественно опасное деяние не только субъективно, но в определенном плане и объективно, поскольку оно обладает свойствами, которое само сознание не может изменить (свободой выбора, возможностью рефлексии, способностью воздействовать на внешний мир и т.п.), то есть, являясь онтологически (содержательно) субъективным, оно, в то же время гносеологически (познавательного) объективно даже в рамках самого деяния. И наоборот, объективная сторона и объект могут и содержательно (онтологически), и познавательного (гносеологически) включать элементы субъективности, связанные с другими людьми (потерпевшими, например). Почему эта субъективность вторичная (подуровень), потому что при распознавании преступления (его практическом обнаружении) важнейшее значение приобретает внутренняя самооценка лица, совершающего преступления. Субъективные компоненты преступления, связанные с другими лицами (в указанном смысле) уходят на второй план, так сказать, в тень объективного, но они также при определенных условиях могут быть значимы. Например, *сознание потерпевшего как объективное первого уровня* (в рамках объективной стороны преступления) и *субъективное второго уровня* (реально субъективное содержательно) важно учитывать в преступлениях, совершаемых путем угроз и иных способов воздействия на сознание, поскольку в них именно субъективное восприятие превращает психическое воздействие в объективный элемент преступления – угрозу, склонение, понуждение и т.п. Деление объективного и субъективного на *уровни и подуровни* указывает на *приоритет* (преимущество, ведущую роль) того или иного (объективного или субъективного) при юридической оценке деяния. *Нарушение этого приоритета ведет к неправильной оценке.*

Социально-юридическая сущность преступления раскрывается также в формах его проявления, которые фиксируются в институтах уголовного права о соучастии, предварительной преступной деятельности и др. и образуют *третий уровень* познания объективного и субъективного в преступлении. В них, как в более конкретных социально-нормативных образованиях, отражение объективного и субъективного приобретает своеобразные сочетания и оттенки.

В соучастии в преступлении действуют несколько лиц, совершающих общественно опасное деяние. Здесь наблюдается наиболее сложная картина взаимодействия объективного и субъективного. В соучастии мы должны выделить объективное и субъективное как во *всей целостной конструкции соучастия* (умышленное, совместное), так и в *деяниях отдельных лиц*, составляющих его. В *соучастии* с точки зрения его целостности как уголовно-



правового явления *субъективное в целом* (сознание всех соучастников) противостоит всем их совместным действиям, составляющим его *объективную* сторону. Но объективное и субъективное в действиях отдельных соучастников приобретает своеобразное сочетание. С одной стороны, объективная сторона совместно совершаемого ими деяния «растаскивается», «распадается», «дробится» на еще ряд элементов (согласно выполняемой отдельными лицами роли и объема действий), а с другой – она *дополняется* сознанием иных соучастников, поскольку оно (сознание иных соучастников) независимо от других и не является их частью. *Объективная сторона соучастника*, таким образом, складывается из выполненных им действий, а также *действий и сознания* других лиц, составляющих совместность всего деяния. Субъективную сторону соучастника образует сознание исключительно отдельного соучастника. Хотя в теории иногда и говорят о совместном умысле соучастников, но совместность умысла может быть лишь условной, а не реальной, в силу того, что он (умысел) может находиться лишь в сознании отдельных лиц. Реально совместным при этом является лишь предмет отражения сознания (деяние), а не само сознание. Может показаться, что все эти зигзаги мысли автора статьи не имеют практического значения, а являются его неким умствованием. На самом деле это далеко не так. Ведь если вы признаете объективным сознание соучастника в сравнении с сознанием другого соучастника, то вы, естественно, должны признать, что в сознании одного соучастника должны отразиться не только действия другого соучастника, но и состояние сознания последнего, то есть тот факт, понимает ли последний, что он действует с первым или нет. Иными словами, такая постановка суждения позволяет выявить и разрешить вопрос о том, достаточно ли для соучастия *понимания* каждым из соучастников, что он действует не один, или необходимо *не просто понимание, а взаимопонимание* (когда мне ясно, что не просто я действую с кем-то, но и этот кто-то понимает, что действует со мной).

Уяснение объективного и субъективного содержания понятия преступления и его наиболее значимых форм (соучастия, приготовления, покушения и др.) подводит к вопросу различения объективного и субъективного в самом реальном явлении (*четвертый уровень* исследования объективного и субъективного). Этот уровень разделения объективного и субъективного не ставит задачей выявление основных связей и закономерностей, преступление нас здесь интересует не как их проявление, а как таковое, как социально – юридический факт. Такой уровень познания преступления необходим нам при юридической оценке преступления (квалификации). Здесь уже не важно, в какой мере факт выявил ту или иную закономерность, здесь важно, был ли он вообще.

На данном уровне происходит сужение угла зрения в исследовании путем абстрагирования до факта. Но поскольку сердцевиной этого факта (поступка, преступления), его ядром является сознание того, кто его совершает, то важность приобретают представления самого деятеля, субъекта этого поступка. Исходя из этого, с познавательной точки зрения значение имеет уже подразделение по линии: внутренняя сторона поступка – внешняя сторона поступка, сознание – его внешнее выражение. Следовательно, когда мы ставим задачу выявить, было ли совершено преступление, мы расщепляем деяние на две составляющих: сознание

лица, совершившего деяние (субъективное) и его внешнее проявление (объективное). Потому при непосредственном применении закона, квалификации действий виновных, субъективным мы должны признавать сознание того, кто совершил поступок, соответствующий признакам уголовно – правового деяния, а объективным – его внешнюю сторону.

На данном уровне исследования мы не можем уже относить деяние в целом и к объективному и к субъективному одновременно, ибо мы здесь используем эти категории как раз для того, чтобы «рассечь» преступление на основные элементы, а затем по ним реконструировать его. Поэтому понятие *деяния как признака преступления в целом и понятие деяния с объективной стороны не могут совпадать*, поскольку во втором случае деяние характеризуется лишь частично – часть с внешней, а часть - с внутренней стороны.

Названные уровни могут и должны быть подразделены на подуровни. Специфика их состоит в том, чтобы обнаружить внутри основных элементов объективного и субъективного противоположные фрагменты, то есть внутри объективного подчиненные ему моменты субъективности, а внутри субъективного подчиненные ему моменты объективности. Проявление этих сочетаний будет зависеть от отдельных уровней.

На первом уровне преступление рассматривается в общем, как целостность и часть системы уголовного права. Мы его рассматриваем как предмет исследования, как объективное. В то же время мы не должны забывать, что преступление не просто факт, поступок и даже не просто социальный факт, а факт социально – правовой. Преступлением является только поступок, признанный таковым уголовным законом, который создается людьми (законодателями) и отражает их представления о социально – правовых процессах. Следовательно, в известном смысле преступление и субъективно постольку, поскольку оно несет в себе «отпечаток» правосознания законодателя. Это обстоятельство находит подтверждение в развитии уголовного законодательства, в его изменениях, дополнениях, уточнениях, а иногда и коренных преобразованиях.

Кроме того, преступление как социально – правовой факт материализуется, признается таковым в сложноорганизованной правоприменительной деятельности, осуществляемой реальными людьми. В этом также проявляется субъективность преступления, подчиненная его внутренней объективности.

Такова схематичная картина объективных и субъективных слоев преступления.

---

<sup>1</sup> Кунафин М.С. Эволюция принципа объективности. – Уфа. – 1998. – с. 4.

<sup>2</sup> Тимейко Г.В. Объективная сторона преступления. – Ростов н/д. – 1977- с. 122.

<sup>3</sup> Дубровский Д.И. Указ. Соч. с. 79.

<sup>4</sup> Николай Мальбранш. Розыскание истины. – СПб. – 1999. – с. 48.

<sup>5</sup> Кузьмин В.Ф. Проблема объективного и субъективного в марксистско – ленинской гносеологии. – Автореф. дис. докт. фил. наук. - М. – 1970. – с. 8.

---

<sup>6</sup> Меньчиков Г.П. Духовная реальность человека (анализ философско – онтологических основ). – Казань. – 1999. – с. 119.

<sup>7</sup> Цитир. По: Деятельный ум. – М.- 2001. - 1977, с. 141 ( с. 321 ).

<sup>8</sup> Дубровский Д.И. Указ. Соч. с. 83.

**ТАРНАВСКИЙ О.А.,**

*к.ю.н., доцент, кафедры уголовного процесса юридического факультета  
Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения  
высшего профессионального образования (г. Оренбург)  
460000, г. Оренбург, пос. Ростопки, ул. Казачья д. 87, тел.: 22-74-94,  
seva\_oren@mail.ru*

## **К ВОПРОСУ О ЦЕЛИ И ЗАДАЧАХ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА**

**Ключевые слова:** *цель, задачи, уголовное судопроизводство, восстановления прав и интересов, потерпевший.*

*В статье рассматриваются вопросы целесообразности регламентации и применения в сфере уголовного судопроизводства таких категорий, как цель и задачи. Анализируются позиции ученых-процессуалистов относительно содержания данных категорий, излагается собственное мнение автора.*

**Key words:** *aims, targets, criminal justice, restoring the rights and interests, the injured.*

*In this paper the author examines the expediency, regulation and use of such categories as aims and targets in criminal proceedings. He analyzes the position of scholars concerning the content of these categories, and gives his own opinion.*

Уголовный процесс есть движение к определенной цели, где ответ на вопрос: какова эта цель, имеет первостепенное значение для реализации назначения уголовного процесса и для практической деятельности компетентных органов.

Безусловно, уголовный процесс имеет хорошо известную социальную значимость, и потому он может и должен оцениваться обществом и отдельными лицами в своей полезности. Но этот взгляд «со стороны» не побуждает такого «оценщика» к действию, не устремляет его к тому результату, ради которого создано уголовное судопроизводство. Это происходит лишь в том случае, если, во-первых, в самой деятельности ясно обозначен конечный ориентир, а во-вторых, он определен как результат всех действий субъекта, ответственного за

осуществление данной деятельности. Отсюда вывод: определение целеполагания уголовного судопроизводства через его назначение следует признать неудачным. «Цель» и «задачи» - вот те понятия, посредством которых единственно возможно объяснить теоретически и закрепить нормативно направленность уголовно-процессуальной деятельности.<sup>1</sup>

С такой позицией следует полностью и безоговорочно согласиться. Цель – это результат деятельности, существующий еще до ее начала в мышлении индивида или группы индивидов. Цель – это то, к чему стремится человек, начиная что-либо. Имея перед собой цель, легче представить себе способы ее достижения.

Рассматривая вопрос, что же должно признаваться целью уголовного судопроизводства, а также его задачами, стоит традиционно обратиться к анализу данных правовых категорий в уголовно-процессуальной науке.

Большинство ученых, рассматривая задачи уголовного процесса, отождествляют категории «задачи» и «цели» уголовного процесса. Другие представители научной мысли полагают необходимым рассмотреть в законе как цели, так и задачи уголовного судопроизводства. Третьи полагают, что никаких законодательных оснований для такого деления нет.

И.А. Чердынцева проводит такое разграничение понятий цель и задачи:

«Цель» представляет собой конечный ожидаемый результат деятельности. Выступая центральным и неизменным элементом типологии уголовного процесса, цель современного российского уголовного судопроизводства состоит в изобличении виновного в совершении преступления, привлечении его к уголовной ответственности и назначении справедливого наказания или иных мер уголовно-правового воздействия.

«Задачи» уголовного судопроизводства раскрываются применительно к функциональному предназначению деятельности органов и лиц, ведущих уголовный процесс. Ими являются: раскрытие преступлений; установление истины по уголовным делам; обеспечение возмещения потерпевшим причиненного совершением преступления ущерба; обеспечение неотвратимости уголовной ответственности; выявление причин и условий, способствовавших совершению преступления; недопущение привлечения к уголовной ответственности невиновных лиц и их осуждения; реабилитация лиц, незаконно и необоснованно подвергшихся уголовному преследованию или осуждению; обеспечение всем участникам уголовного судопроизводства доступа к правосудию.<sup>2</sup>

Не поддерживая содержания рассматриваемых правовых категорий в авторском варианте, представляется возможным согласиться, что отождествлять такие понятия как цель и задачи нельзя.

По мнению Л.М. Володиной, исходя из семантического значения и определений рассматриваемых понятий, существующих в философии и психологии, задача, в отличие от цели как желаемого результата, есть требование, проблема, требующая разрешения. Задача всегда конкретна. В числе других элементов она содержит искомое, неизвестное. И если признать целью уголовного процесса защиту личности и общества, то задачи уголовного процесса могут быть

раскрыты через функциональное назначение правоохранительных органов. Цель уголовного процесса достигается путем решения конкретных задач, возложенных на конкретный правоохранительный орган (суд, прокуратуру, орган дознания, предварительного следствия). Иначе говоря, задачи этих органов в заданном отношении выступают в качестве средств достижения цели. Это соответствует общефилософской посылке: выполнение задач означает достижение цели.<sup>3</sup>

В.Т. Томин считает, что уголовное судопроизводство идет к достижению цели охранения условий существования и развития общества, личности и государства во взаимодействии с рядом других отраслей государственной деятельности и населением (основной составляющей среды функционирования правоохранительных органов и других участников уголовного процесса). Границы сегмента, доставшегося уголовному судопроизводству, структурируются, исходя из его задач. В свою очередь, внутри этого сегмента автор различает особенности взаимодействия отдельных элементов целеполагания между собой. Если на цель уголовного процесса следователь, прокурор, судья работают непосредственно, следственные, прокурорские и судебные действия устремлены прямо на ее достижение, то разрешение задач уголовного судопроизводства является естественным следствием, производным от успешного достижения цели по конкретным уголовным делам.<sup>4</sup>

По мнению С.П. Серебровой, формулировка ст. 6 УПК должна выглядеть следующим образом:

«Цель уголовного судопроизводства.

Целью уголовного судопроизводства является защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, которая достигается путем уголовного преследования и назначения виновным справедливого наказания или освобождения их в предусмотренных законом случаях от наказания при соблюдении прав и законных интересов лиц, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства».<sup>5</sup>

Нам близка в отношении цели позиция Р.А. Хашимова, мнение которого заключается в том, что цель в уголовном процессе есть цель социальная, выражаемая и отображаемая в сознании субъектов правотворчества в виде идеального и желаемого образа будущего состояния (субъективированного предполагаемого результата функционирования уголовного процесса в целом во взаимодействии с иными факторами) наличного бытия, детерминированного потребностями, находящими свое выражение в средствах. Причем автор считает, что запрограммированность на определенный результат является определяющим критерием построения модели уголовного процесса. Особенности круга субъектов, осуществляемых действий и принимаемых процессуальных актов, само их конструирование в уголовно-процессуальном законе обусловлены целями. Таким образом, именно цель определяет все остальные признаки, характерные для каждой модели уголовного процесса: цель - это определяющий (направляющий) признак построения модели, а остальные признаки, рассматриваемые в теории, являются лишь существенными.<sup>6</sup>

Цель в уголовном судопроизводстве следует отличать от выполняемых здесь задач. Если цель — это предмет общего стремления, то, что надо,

желательно осуществить, то задача — это то, что требует безусловного исполнения, разрешения.

Цель уголовного судопроизводства в силу ряда объективных или субъективных причин может оказаться недостигнутой, например когда преступление остается нераскрытым. В то же время задача процесса должна быть безусловно выполнена в любом случае, т.е. должны быть произведены все необходимые процессуальные действия в отношении конкретного жизненного случая, требующего разрешения вопроса о применении норм уголовного права.<sup>7</sup>

Справедливо отмечает Ю.В. Даровских, считающий, что «задачи уголовного процесса определяются целями уголовного закона, а само судопроизводство является механизмом уголовно-правовой политики государства».<sup>8</sup>

Необходимо четко отграничивать категорию «цель» в уголовном процессе от иных смежных с ней в силу общих гносеологических корней категорий, таких как «задача», «функция» и «результат». Именно цель выступает в качестве категории, определяющей объем всех смежных понятий. Отличие между ними заключается в различном уровне объективации. Цель есть категория субъективного, а категории «задача», «функция» и «результат» отражают ступени объективации категории «цель», соответствующие этапам процесса целеполагания.<sup>9</sup>

Таким образом, по нашему мнению, цель и задачи уголовного судопроизводства, во-первых, должны получить законодательное закрепление в УПК, во-вторых, не являются синонимами, обладая различным содержанием и сущностью. Отсюда следующий вопрос: каким содержанием должны быть наполнены предлагаемые к законодательной регламентации правовые категории относительно уголовного процесса?

На основе изучения русской дореволюционной уголовно-процессуальной литературы Т.А. Левинова рассмотрела генезис семи различных подходов к определению цели уголовного процесса: 1) цель - достижение истины по делу (Н.Д. Сергеевский, Д. Стифен, Д.Г. Тальберг, Г.С. Фельдштейн, Я.О. Мотовиловкер, М.С. Строгович, В.В. Соловьев); 2) цель - разрешение правового спора (Н.Н. Розин, Л. Уайнреб); 3) цель - применение наказания к виновному лицу, кара виновного (С.И. Викторский, Д.Н. Стефановский); 4) цель - установление для конкретного случая существования права государства на наказание (Н.Н. Полянский); 5) цель - раскрытие преступления, установление виновного лица и применение к нему законного и справедливого наказания (Л.Е. Владимиров, Н. Гартупг, П.П. Пусторослев, Б.Т. Безлепкин, В.Г. Томин, М.А. Чельцов); 6) дуализм цели уголовного процесса (Я.И. Баршев, В. Даневский, Я.О. Мотовиловкер, М.К. Свиридов); 7) цель – потребность в реализации уголовной ответственности (С.Д. Милиции).

Т.А. Левинова заключает, что следует различать цель уголовного процесса по конкретному делу (установление лица (лиц), совершившего преступление, определение меры его (их) ответственности и решение вопроса о его (их) наказании) и задачи, решаемые законодателем в области уголовного судопроизводства, суть которых сводится к урегулированию возникающих

отношений таким образом, чтобы каждый совершивший преступление был привлечен к уголовной ответственности (либо при наличии соответствующих оснований и условий освобожден от нее), а невиновный не был вовлечен в орбиту уголовного судопроизводства и, тем более, осужден. Лицо, пострадавшее от следственной или судебной ошибки, должно быть реабилитировано путем вынесения постановления о прекращении дела по реабилитирующему основанию либо оправдательного приговора и получить полное, эквивалентное возмещение причиненного ущерба.<sup>10</sup>

Нам более всего близка позиция таких ученых, как А.С. Александров, А.И. Александрова и И.А. Круглов, которые пишут: «Видимо, если оставаться на исключительно юридической позиции (а значит - формальной), то цель уголовного процесса можно определить как принятие окончательного правильного решения по уголовному делу, т.е. разрешение уголовного дела в порядке, установленном законом. Суд обязан разрешить уголовное дело и вынести по нему окончательное решение, если угодно поставить точку в деле. Со своей стороны обвинительная власть также может прекратить дело. К принятию окончательного решения по делу, которым исчерпывается правовой вопрос, и целенаправлен уголовный процесс. Таким образом, юридическая цель уголовно-процессуальной деятельности, результат, на который она направлена и чем она завершается - это приговор или иное окончательное решение по уголовному делу. Используя категорию «уголовный иск», можно сказать еще и так: целью уголовного судопроизводства является разрешение судом уголовного иска; проверка и удостоверение обоснованности уголовно-правовых притязаний обвинительной власти к обвиняемому или отказ обвинительной власти от предъявления суду иска.<sup>11</sup>

Профессор В. И. Зажицкий по аналогичному вопросу пишет, что при разработке нового уголовно-процессуального закона многое стало определяться идеей защиты прав личности и, прежде всего, правами вовлекаемых в сферу уголовного судопроизводства в связи с совершением ими преступлений. Эта идея была сформулирована в Концепции судебной реформы в Российской Федерации следующим образом: «Вопреки вульгарным идеям целью уголовной юстиции является не борьба с преступностью, а защита общества от преступлений путем реализации уголовного закона, защита прав и законных интересов граждан, попавших в сферу юстиции (обвиняемых, потерпевших, гражданских истцов, гражданских ответчиков)».

Слово «вульгарный» означает «пошлый, грубый, непристойный». На взгляд автора, идею борьбы с преступностью нельзя характеризовать подобным образом. Защита прав и свобод личности, интересов общества и государства от преступлений невозможна без такой борьбы, итогом которой всегда было и остается раскрытие преступлений, изобличение виновных и их справедливое наказание. Борьба с преступностью - вполне понятное и нормальное словосочетание в правовом лексиконе.<sup>12</sup>

А.В. Наумов полагает, что «...невнимание авторов УПК к этой задаче в современном уголовном процессе, с одной стороны, и идеологическая ангажированность - с другой, привели их к ряду принципиальных ошибок,

связанных с отрицанием подчиненности системы уголовной юстиции целям и задачам, решаемым материальным уголовным правом».<sup>13</sup>

Именно по этой причине В.И. Зажицкий, в другой своей работе высказывает следующую позицию: «При создании в УПК РФ нормы-задачи целесообразно воспользоваться формулировкой задач уголовного процесса, которая содержалась в проекте УПК РФ, подготовленном Министерством юстиции РФ ко второму чтению в Государственной Думе по состоянию на 1 июля 1999 г.:

«Статья 7. Задачи уголовного процесса:

1) Задачами уголовного процесса является защита личности, прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от преступных посягательств путем быстрого и полного раскрытия преступлений, уголовного преследования лиц, их совершивших, объективного судебного разбирательства, правильного применения закона на основе строгого соблюдения норм, установленных настоящим Кодексом.

2) Задачами уголовного процесса является также обеспечение защиты лиц от необоснованного обвинения и осуждения, незаконного ограничения прав и свобод человека и гражданина, в случае обвинения или осуждения невиновного - его незамедлительной и полной реабилитации.

3) Порядок производства по уголовному делу, установленный настоящим Кодексом, призван способствовать укреплению законности и правопорядка, предупреждению преступлений, формированию уважительного отношения к закону».

Именно такие задачи, считает В.И. Зажицкий, вытекают из анализа соответствующих предписаний уголовно-процессуального закона. С ними органически связано доказательственное право и вообще вся уголовно-процессуальная деятельность. Предлагаемое дополнение закона послужит более надежным ориентиром в судебно-следственной практике, усилит публичный характер уголовного процесса и, уверен, будет с удовлетворением принято судебно-следственными работниками.<sup>14</sup>

А.А. Давлетов предлагает такую систему задач уголовного процесса:

1) своевременное возбуждение уголовного дела или отказ в возбуждении уголовного дела по каждому сообщению о преступлении;

2) всестороннее, полное и объективное исследование всех обстоятельств расследуемого события;

3) установление виновности лица, совершившего преступление, и справедливое его наказание;

4) непривлечение невиновного к уголовной ответственности, реабилитация каждого, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию.<sup>15</sup>

Мы полностью согласны с мнением А.А. Варяника, который считает, что социальный институт уголовно-процессуального права имеет совершенно конкретную объективную социальную ценность и значимость. Если уголовный процесс осуществляется, то значит это кому-нибудь нужно. Это нужно, прежде всего, обществу, его членам, нужно и непосредственным участникам процесса,



чьи права и интересы связаны с объективным, всесторонним и полным исследованием обстоятельств по делу, принятием законного, обоснованного и справедливого решения по делу. Из допущения, что уголовный процесс есть социальное явление, вытекает, что оно укорененное в самой природе его и так или иначе вовлеченное в обслуживание интересов членов социума. Следовательно надо выйти на категорию, которая проясняет социальное назначение уголовного судопроизводства.<sup>16</sup>

Нам представляется, что прояснять социальную сущность, назначение уголовного судопроизводства должна такая категория как цель, сформулированная в ст. 6 УПК (причем ее необходимо однозначно вывести за рамки главы 2 кодекса) следующим образом:

#### Ст. 6 УПК

1. Цель уголовного судопроизводства состоит в восстановлении нарушенных вследствие совершения преступления и злоупотребления властью прав и интересов.

Это и есть, с нашей точки зрения, основная цель судопроизводства вообще и правосудия в частности (причем не только альтернативной его формы). Защита прав и законных интересов личности (как потерпевшего, так и обвиняемого) не есть цель процесса. Судопроизводство направлено на восстановление уже нарушенных преступлением общественных отношений, когда полноценную защиту государство обеспечить не смогло, следовательно, деятельность государства на этом этапе должна быть направлена на устранение неблагоприятных последствий совершенного деяния.

Защита же прав и интересов лиц, обвиняемых и подозреваемых в совершении преступления, в ходе производства по уголовному делу - есть, по сути, презумпция, т.е. подразумеваемый и неоспоримый факт, сопутствующий уголовно-процессуальной деятельности и подкрепленный соответствующими процессуальными гарантиями, но никак не может уголовный процесс иметь подобный результат своей целью.

Данная цель будет достигаться путем решения конкретных задач, также четко регламентированных уголовно-процессуальным кодексом.

Их предлагается сформулировать следующим образом:

#### Ст. 6 УПК

1. Цель уголовного судопроизводства состоит в восстановлении нарушенных вследствие совершения преступления прав и интересов.

2. Цель уголовного судопроизводства достигается путем решения следующих задач:

- 1) формулирования, предъявления и разрешения уголовного иска по существу;
- 2) назначения наказания виновному лицу;
- 3) реабилитация;
- 4) возмещения вреда, причиненного преступлением.

Достижение данной цели в рамках уголовного процесса должно обеспечиваться соответственно определенной системой принципов уголовного судопроизводства, определенным порядком уголовного судопроизводства,

должным статусом заинтересованных участников процесса, усовершенствованной системой способов возмещения вреда, причиненного преступлением, усовершенствованным порядком реабилитации.

---

<sup>1</sup>Азаренов Н.В. Программа уголовного судопроизводства: цель, задачи, условия деятельности / Н.В. Азаренов, А.А. Давлетов // Известия высших учебных заведений. Серия Правоведение. – 2007. – № 2. – С. 123.

<sup>2</sup>Чердынцева, И.А. Назначение современного уголовного российского процесса как элемент его типологической характеристики: автореф...к.ю.н. / И.А. Чердынцева. – Омск, 2008. – С. 5-6.

<sup>3</sup>Володина, Л.М. Цель и задачи уголовного процесса / Л.М. Володина // Государство и право. – 1994. – № 11. – С. 130-137.

<sup>4</sup>Томин, В.Т. Стратегия уголовного судопроизводства и некоторые ее составляющие: понятийный и терминологический инструментарий исследования / В.Т. Томин. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ieml.ru/economproblem/2007/4/o4.html> (дата обращения: 11.09. 2011г.)

<sup>5</sup>Сереброва, С.П. О цели современного судопроизводства России / С.П. Сереброва // Российский судья. – 2005. – № 6. – С. 18-20.

<sup>6</sup>Хашимов, Р.А. Категория «цель» в уголовном процессе: автореф...к.ю.н. / Р.А. Хашимов. – Челябинск, 2006. – С. 11.

<sup>7</sup>Смирнов, А.В., Калиновский К.Б. Уголовный процесс: учебник для вузов / под. общ. ред. А.В. Смирнова. – СПб: Питер, 2005. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.pravo.vuzlib.net/book\\_z079\\_page\\_1.html](http://www.pravo.vuzlib.net/book_z079_page_1.html) (дата обращения: 11.09. 2011г.)

<sup>8</sup>Даровских Ю.В. Функции уголовного процесса: соотношение задач уголовного закона и назначения судопроизводства / Ю.В. Даровских // Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях. – Тюмень, 2005. – С. 203.

<sup>9</sup>Хашимов, Р.А. Указ. соч.

<sup>10</sup>Левинова, Т.А. Прекращение уголовных дел по реабилитирующим основаниям в механизме достижения цели уголовного процесса: автореф...к.ю.н. / Т.А. Левинова. – Н. Новгород, 1999. [Электронный ресурс]. URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1255232> (дата обращения: 15.09. 2011г.)

<sup>11</sup>Александров, А.С. Назначение уголовного судопроизводства и наказания / А.С. Александров, А.И. Александрова, В.И. Круглов. – Н. Новгород, 2005. [Электронный ресурс]. URL: <http://kalinovsky-k.narod.ru/b/aleksandrov2005/index.htm>. (дата обращения: 15.09. 2011г.)

<sup>12</sup>Зажицкий, В.И. Проблемы совершенствования уголовно-процессуального закона / В.И. Зажицкий. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.xserver.ru/user/prsuz/> (дата обращения: 19.09. 2011г.)

<sup>13</sup>Наумов А.В. Правовая и криминологическая оценки нового УПК // Государство и право. – 2002. – №10. – С. 99.

<sup>14</sup>Зажицкий, В.И. Нужны ли уголовному процессу задачи / В.И. Зажицкий [Электронный ресурс]. URL: <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=22&art=1967> (дата обращения: 19.09. 2011г.)

<sup>15</sup>Давлетов, А.А. Указ. соч.

<sup>16</sup>Варяник, А.А. Прекращение публичного уголовного преследования и уголовного дела по нереабилитирующим основаниям: учебное пособие / А.А. Варяник. – Ростов-на-Дону, 2005. – С. 65.

**ХУЗИАХМЕТОВ Д.М.,**

преподаватель гражданского права и процесса,  
Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина,  
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8 (3532) 72-22-77,  
post@oimsla.edu.ru

## **ВИДЫ СУДЕЙСКОГО УСМОТРЕНИЯ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ**

**Ключевые слова:** уголовное, усмотрение, классификация, судебское, виды.

*В статье рассматривается содержание мало изученного понятия в уголовном процессе – классификация судебного усмотрения. В работе приведены мнения как зарубежных, так и отечественных авторов, исследовавших проблему классификации судебного усмотрения. Автором дана оценка данных классификаций, сделан вывод о необходимости сопоставления теоретических выкладок в данном вопросе с судебной практикой. Как итог проделанной работы, предложена собственная классификация судебного усмотрения на виды. Выделяя каждый из видов судебного усмотрения, Хузиахметов Д.М. приводит конкретные примеры реализации данного вида усмотрения в уголовном процессе.*

**Key words:** penal, discretion, classification, judicial, kinds.

*The article deals with the contain of poorly known notion in criminal proceeding – classification of judicial discretion. There are native authors' opinions as well as foreign ones investigating the problem of judicial discretion in the article. The author gives the evaluation of classification data, draws the conclusion of necessity of comparison of theoretic lay out within the question and judicial practice. To sum up the done work the author suggests his own classification of judicial discretion falling into kinds. Underlining each of kinds of judicial discretion Huziahmetov gives the exact instances of realization this kind of discretion in criminal proceeding.*

Судебное усмотрение можно классифицировать по различным основаниям в зависимости от избираемого критерия. Вопрос классификации судебного усмотрения вряд ли нужно решать только в формально-логическом плане, преследуя одну лишь цель – создания стройных, исчерпывающих «делений» усмотрения на виды. Поэтому среди возможных разнообразных «делений» усмотрения в первую очередь должны быть выдвинуты те критерии, которые выражают существенные особенности, преимущества применения

судебного усмотрения и позволяют четче увидеть черты и действия данного правового явления<sup>1</sup>.

Рассматривая вопросы классификации судебского усмотрения необходимо обратиться к исследованиям зарубежных авторов.

Обратимся к классификации родоначальником которой, является Р.М. Дворкин (R.M. Dworkin). Им выделены два вида усмотрения. Первый - «слабое усмотрение» («weak discretion»), которое подразделяется на два подвида, первый из них проявляется в процессе принятия отдельных судебных решений при существующих правовых нормах, второй - при вынесении окончательного судебного постановления, которое не может быть изменено или отменено вышестоящей инстанцией. Второй вид судебского усмотрения именуется «сильным усмотрением» («strong discretion»). Он имеет место быть в случае, если судья «не связан правовыми нормами, установленными соответствующими властными органами». Данный вид судебного усмотрения должен быть подвержен обязательному контролю<sup>2</sup>.

Классификация видов судебского усмотрения, предлагаемая А. Бараком, отличается от приведенной выше. А. Барак классифицирует усмотрение на широкое и узкое, ограниченное и абсолютное. Под узким усмотрением понимается предложенный судье нормой права выбор между не большим количеством альтернатив, но не менее двух. Широкое усмотрение подразумевает больший выбор. Вторая классификация подразумевает степень свободы, а не количество вариантов при разрешении процессуальных вопросов.

Не отказываясь и не отрицая классификацию, предложенную зарубежными авторами, более того данная классификация заслуживает внимания и глубокого изучения. Но не в полной мере можно применить данное деление на виды к российскому уголовному процессу.

Отечественными учеными видам судебного усмотрения уделено мало внимания, как в прочем и правовому явлению в целом.

Основным критерием, позволяющим подразделить судебное усмотрение на виды, по мнению таких ученых, как А.Т. Боннер, К.Н. Комиссаров являются разновидности правовых норм. Авторы указывают, что усмотрение является всего-навсего особой формой применения норм права. Нормы, позволяющие суду осуществлять выбор, учеными подразделяются на ситуационные и дискреционные<sup>3</sup>.

А.Т. Боннер и К.И. Комиссаров выделяют четыре вида судебского усмотрения: 1) конкретизация субъективных прав и обязанностей; 2) применение факультативных норм; 3) применение усмотрения на основе оценочных признаков и понятий; 4) усмотрение посредством общих формулировок, за которыми не следует перечня того, когда он может действовать. А.Т. Боннер указывает, что «в законодательстве нередко встречаются выражения «суд или судья вправе», «суд может»... причем реализация такого рода возможностей часто не обставляется какими-либо условиями. Все будет зависеть от конкретной ситуации...»<sup>4</sup>.

Д.Б. Абушенко полагает, что виды усмотрения - это конкретные законодательные конструкции, так или иначе сужающие выбор

правоприменителя, и предлагает деление, основанное на определенной ограниченности установленной законодателем свободы, а именно: 1) альтернативный вид – когда суд выбирает из нескольких законных вариантов, прямо предусмотренных законодателем; 2) рамочный – когда суд ограничен четкими границами (верхней и нижней); 3) смешанный; 4) рамочный без верхней границы<sup>5</sup>.

О.А. Папкина классифицирует судебское усмотрение на две группы относительно-определенное и правомочное усмотрение. Автор подразделяет относительно-определенное усмотрение на ситуационное и альтернативное, а к правомочному усмотрению относит факультативное судебское усмотрение<sup>6</sup>. Ситуационное усмотрение является следствием применения судом материального права при отсутствии четкой регламентации действий суда в данной ситуации. Альтернативное усмотрение, как видно из его названия, связано с применением нормы права содержащей альтернативу, определенный выбор возможных законных вариантов для суда. Факультативное усмотрение основано на возможности суда решить процессуальный вопрос в пределах предложенной компетенции по конкретному делу.

Отметим, что любая из приведенных выше классификаций является условной. Позиции отечественных авторов представляются интересными и обоснованными, но требующими уточнения.

Мы считаем необходимым, провести классификацию судебного усмотрения, не опираясь на какой-то один критерий. Наша классификация построена на выделении нескольких, наиболее значимых на нашем мнению критериев, на основании которых осуществить деление на виды.

Так *по источнику возникновения* можно выделить следующие виды судебного усмотрения:

судебное усмотрение, возникающее на основе относительно-определенных норм;

судебное усмотрение, возникающее на основе аналогии права и закона;

судебное усмотрение, возникающее на основе оценочных понятий.

усмотрение суда при определении размера возмещения, компенсации вреда, ущерба.

В рамках нашей работы остановимся на двух первых видах.

1. *Судебное усмотрение, возникающее на основе относительно-определенных норм.*

В уголовно-процессуальном праве среди норм, направленные на регулирование процессуальных правоотношений, выделяются абсолютно-определенные нормы и относительно-определенные нормы.

Нормы императивного характера являются категорическими – не содержат возможности выбора, отступление от правил, установленных данной нормой не допускается. Императивное правовое (абсолютно-определенное) регулирование правоотношений характеризуется тем, что все права и обязанности в нормативном порядке урегулированы полностью. Из сказанного следует, что если «нет выбора – нет усмотрения».

Часть 1 статьи 238 УПК РФ устанавливает исчерпывающий перечень оснований приостановления производства по уголовному делу: 1) в случае, когда обвиняемый скрылся и место его пребывания неизвестно; 2) в случае тяжелого заболевания обвиняемого, если оно подтверждается медицинским заключением; 3) в случае направления судом запроса в Конституционный Суд Российской Федерации или принятия Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению жалобы о соответствии закона, примененного или подлежащего применению в данном уголовном деле, Конституции Российской Федерации; 4) в случае, когда место нахождения обвиняемого известно, однако реальная возможность его участия в судебном разбирательстве отсутствует.

Расширительное толкование указанного перечня не допускается, следовательно, отсутствует возможность судебного усмотрения при решении вопроса о приостановлении производства по уголовному делу.

В том случае, если конкретное правоотношение подпадает под действие не императивных, а диспозитивных норм, то в соответствии с материальным правом сторонам дается возможность самим определить объем взаимных прав и обязанностей. Если же в процессе осуществления правоотношения между сторонами возникает спор относительно объема прав и обязанностей, суд разрешает заявленные требования путем Толкования и применения диспозитивных правовых норм, содержащих категорию выбора, что предполагает осуществление усмотрения<sup>7</sup>.

К относительно-определенным нормам относятся: альтернативные, ситуационные и факультативные нормы.

Альтернативная норма содержит перечень условий, только в рамках этих условия проявляется усмотрение суда.

Статья 227 УПК РФ раскрывает перечень полномочий судьи по поступившему уголовному делу. Судья может принять одно из следующих решений: о направлении дела по подсудности; о назначении судебного заседания; о назначении предварительного слушания. Таким образом, судья на основе судебного усмотрения, нормативно регламентируя (обосновывая) свой выбор может принять одну из альтернатив, предусмотренных ст.227 УПК РФ.

Индивидуальное регулирование, осуществляемое судьей реализуется не только на основе, в пределах и в формах, предусмотренных нормами, но и в той или иной степени ими направляется. А это значит, что в праве существуют разновидности норм, которые признаны как бы опекать индивидуальное регулирование, обеспечивать его поднормативность, пределы усмотрения и т.д.<sup>8</sup>.

В факультативных юридических нормах наряду с основным императивным правилом, закрепляется дополнительный вариант действий суда. Данная правоприменительная деятельность сходна с применением альтернативных норм, так как в обоих случаях суд на основе усмотрения избирает одно из узаконенных правил и включает его в действие с целью разрешения правовой задачи в рамках уголовного судопроизводства. Различиями между альтернативной и факультативной нормой состоит в том, что первая содержит два или несколько равнозначных варианта решения, в

одинаковых условиях может быть применен любой из них, вторая же норма может быть применена только путем замены основной нормы дополнительной, являясь своего рода отступлением от общего правила.

Уголовно-процессуальный Кодекс РФ в части 4 статьи 390 во взаимосвязи со ст. 392 содержат предписание о том, что по истечении трехдневного срока после вступления приговора в законную силу он подлежит обязательному исполнению, с возложением ответственности на лиц, препятствующих его исполнению.

Дополнительной к данной норме являются нормативные установления статьи 398 УПК РФ: «Исполнение приговора об осуждении лица к обязательным работам, исправительным работам, ограничению свободы, аресту или лишению свободы может быть отсрочено судом на определенный срок при наличии оснований: 1) болезнь осужденного, препятствующая отбыванию наказания, - до его выздоровления; 2) беременность осужденной или наличие у нее малолетних детей - до достижения младшим ребенком возраста четырнадцати лет, за исключением осужденных к лишению свободы на срок свыше пяти лет за тяжкие и особо тяжкие преступления против личности; 3) тяжкие последствия или угроза их возникновения для осужденного или его близких родственников, вызванные пожаром или иным стихийным бедствием, тяжелой болезнью или смертью единственного трудоспособного члена семьи, другими исключительными обстоятельствами, - на срок, установленный судом, но не более 6 месяцев.

Таким образом, приговор хоть и подлежит обязательному исполнению, но при наличии обоснованного ходатайства осужденного, приговор может по усмотрению суда отсрочен.

Ситуационные относительно-определенные нормы не содержат исчерпывающего перечня действий суда, их применение во многом зависит от конкретной ситуации<sup>9</sup>.

Из указанного выше следует, что норма права регулирует определенный вид отношений, объединяемых общностью признаков. Характер регулируемых отношений в основном и определяет характер и структуру правовой нормы. Когда есть возможность выявить все существенные признаки определенного вида правоотношений, законодатель в состоянии детально регламентировать поведение их субъектов. При этом закон либо предписывает жесткое правило регулирования, от которого ни стороны, ни суд не должны отступать (императивная норма), либо предоставляет сторонам право обоюдно найти выход из спорной ситуации и устанавливает строгий регламент их поведения на случай, если они не смогут воспользоваться указанным правилом (диспозитивная норма)<sup>10</sup>.

2. *Применение аналогии закона и аналогии права.* Отечественное законодательство современного периода характеризуется наличием пробелов в правовом регулировании. Вновь принятые законы не в полной мере способны оказать адекватное влияние сложившимся отношениям. Отмена прежнего законодательства не всегда подготовлена изданием новых законов.

В связи с этим в судебной практике возникают сложности с определением нормы, необходимой для рассмотрения конкретного спора. В данных ситуациях при разрешении дела судьям помогает осуществление усмотрения при применении аналогии закона или права.

Рассмотрим следующий пример:

Существует категория дел, по которым подсудимым совершено преступление в период отбывтия наказания в исправительном учреждении.

Как правило, в ходе следствия по делам в отношении осужденных отбывающих наказание в исправительных учреждениях, следователи (дознаватели) переводят осужденного в следственный изолятор. Данное право предоставлено указанным субъектам ст.77.1 Уголовно-исполнительного Кодекса РФ, согласно которой, «При необходимости участия в следственных действиях в качестве свидетеля, потерпевшего, подозреваемого (обвиняемого) осужденные к лишению свободы с отбыванием наказания в исправительной колонии, воспитательной колонии или тюрьме могут быть оставлены в следственном изоляторе либо переведены в следственный изолятор из указанных исправительных учреждений на основании мотивированного постановления следователя ...».

После перевода обвиняемого в следственный изолятор, следователь обращается с ходатайством об избрании меры пресечения в отношении данного лица по правилам ст.108 УПК РФ.

Согласно ст. 228 пункту 3 Уголовно-процессуального Кодекса РФ суд по поступившему уголовному делу, в случаи перевода осужденного в следственный изолятор и последующего избрания меры пресечения в виде заключения под стражу, обязан решить вопрос о избрании (изменении) меры пресечения.

Согласно проведенной выборке уголовных дел, по которым осужденные были переведены в следственный изолятор, во всех случаях была избрана мера пресечения в виде заключения под стражу после поступления дела в суд. Решение суда понятно, поскольку, целесообразность применения иного решения отсутствует. Ведь в случаи изменения меры пресечения, либо ее отмены, необходимо время для этапирования осужденного по месту отбывтия наказания, что приведет к неоправданному затягиванию процесса.

Также существуют дела, по которым мера пресечения для лиц, отбывающих наказание вообще не избирается на стадии предварительного следствия.

После поступления подобных дел суд по своему усмотрению может принять следующие решения: об избрании меры пресечения, либо о назначении судебного заседания без избрания меры пресечения. Нужно отметить, что прямого нормативного указания на то, как следует поступить суду нет, что вызывает необходимость судейского усмотрения на основании аналогии закона.

Уголовно-процессуальный Кодекс РФ в статье 97 устанавливает основания избрания меры пресечения при достаточных основаниях полагать, что обвиняемый (подозреваемый): скроется от предварительного следствия,



дознания или суда; может продолжать заниматься преступной деятельностью; может воспрепятствовать следствию (угроза свидетелям, уничтожение доказательств и т.д.).

Осужденный, отбывающий наказание в исправительном учреждении подчиняется определенному порядку отбытия наказания. Условия отбытия наказания предполагают, что за осужденным установлен надлежащий контроль, при котором не могут возникнуть основания для избрания меры пресечения.

В Ленинский районный суд г. Оренбурга поступило уголовное дело в отношении Н., обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ст.228 ч.1 УК РФ (незаконное приобретение и хранение наркотических средств в крупном размере). Как следует из материалов дела Н. ранее судим за совершение тяжкого преступления и в момент совершения нового преступления отбывал наказание по первому приговору. Н. в следственный изолятор не переводился, мера пресечения не избиралась.

После поступления уголовного дела судом было вынесено постановление о назначении судебного заседания с обоснованием отказа от избрания меры пресечения, поскольку Н. первым приговором суда местом отбытия наказания назначена исправительная колония строгого режима, за ним был установлен соответствующий контроль. Для того, чтобы не затрачивать время на этапирование подсудимого для участия в судебном заседании, было организовано выездное заседание по месту отбытия наказания в исправительную колонию.

При вынесении приговора Н. была избрана мера пресечения в виде заключения под стражу с содержанием в исправительной колонии до вступления приговора в законную силу.

Таким образом, суд, применив аналогию закона максимально сократил сроки рассмотрения дела, что не мало важно при содержании лица под стражей, а также издержки государства на судопроизводство.

Виды судебного усмотрения в уголовном процессе носят в большей степени теоретический характер. Разделение решений суда по видам судебного усмотрения возможно по факту принятия такого решения. Судья при принятии решения по уголовному делу видит своей целью лишь наибольшее его соответствие нормам уголовно-процессуального законодательства. В то же время сам процесс принятия решения, формирование внутренней убежденности судьи в правильности своего выбора, отличен для различных видов судебного усмотрения, а, следовательно, анализ данной информации позволит решить многие проблемы правового регулирования.

---

<sup>1</sup> Папкина О.А. Судебное усмотрение в гражданском процессе и его виды // Вестник Московского Университета: Серия 11. Право. 1997. №3. С.85.

<sup>2</sup> Dworkin R.M. Talking Rights Seriously. P.32.

<sup>3</sup> См.: Боннер А.Т. Применение закона и судебное усмотрение // Советское государство и право. 1979. №6. С.35-36.

---

<sup>4</sup> Там же. С.45.

<sup>5</sup> Абушенко Д.Б. Судебное усмотрение в гражданском и арбитражном процессе. М.: Норма, 2002. С.55.

<sup>6</sup> Папкина О.А. Усмотрение суда. М.: Статут, 2005. С.330.

<sup>7</sup> Папкина О.А. Усмотрение суда. М.: Статут, 2005. С.70.

<sup>8</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981. В 2-х Т. Т.2. С.72-73.

<sup>9</sup> См., например: Комиссаров К.И. Судебное усмотрение в гражданском процессе // Советское государство и право. 1969. №4. С.51.

<sup>10</sup> Папкина О.А. Указ. соч. С.72

## Раздел четвертый

# ВОПРОСЫ РЕФОРМЫ БЮДЖЕТНОГО И НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

**КОЛОДИНА М.В.,**

*к.ю.н., доцент кафедры административного и финансового права,  
Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина,  
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8 (3532) 72-22-77,  
post@oimsla.edu.ru*

## ПРЕЗУМПЦИЯ ТОЛКОВАНИЯ НОРМ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ПОЛЬЗУ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКА

**Ключевые слова:** защита прав налогоплательщика; толкование актов законодательства о налогах и сборах; сомнения, противоречия, неясности налогового законодательства; налог на доходы физических лиц; имущественный налоговый вычет.

*Статья посвящена проблеме толкования норм налогового законодательства и разрешения споров между налоговыми органами и налогоплательщиками. Рассматривается практика применения нормы п. 7 ст. 3 Налогового кодекса РФ в связи с предоставлением льготы в форме имущественного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц.*

**Key words:** defence of the rights of taxpayer; interpretation of tax law; contradiction of tax law; income tax; tax remissions.

*The article deals with the problem of interpretation of tax laws and resolve disputes between tax authorities and taxpayers. We consider the practice of rule by paragraph 7 of Article. 3 of the Tax Code of Russian Federation in connection with the provision of tax remissions in the form of property tax deduction on income individuals.*

Защита прав налогоплательщика продолжает оставаться одной из ключевых проблем функционирования налоговой системы нашего государства.

Реформа налогового администрирования, проводимая в последние годы, направлена в том числе на совершенствование порядка рассмотрения налоговых споров. Согласно Концепции административной реформы в РФ в 2006-2010 годах, одним из её направлений является внедрение механизма досудебного обжалования гражданами и организациями действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц<sup>1</sup>. Таким образом, одним из компонентов реформы стало введение в систему налогового процесса обязательной предварительной процедуры обжалования в вышестоящий налоговый орган решения нижестоящего налогового органа о привлечении налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения, принятого по результатам выездной или камеральной проверки. Пункт 5 статьи 101.2 НК РФ в редакции Федерального закона от 27.07.2006 г. № 137-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса РФ и в отдельные законодательные акты РФ в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования»<sup>2</sup> устанавливает, что решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или решение об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения может быть обжаловано в судебном порядке только после обжалования этого решения в вышестоящем налоговом органе. При этом количество споров между налогоплательщиками и налоговыми органами не имеет тенденции к снижению. К недостаткам апелляционного обжалования относится влияние ведомственных интересов на результаты рассмотрения жалобы, недостаточную по сравнению с судебным процессом формализацию процедуры, общее увеличение «протяжённости» налогового спора во времени.<sup>3</sup> Введение обязательного досудебного порядка рассмотрения налоговых споров, имевшее целью «разгрузить» судебные органы, по сути дела, сделало более долгим путь налогоплательщика к судебной инстанции.

Ряд норм НК РФ изначально направлен на создание гарантий прав и защиту интересов налогоплательщиков. Некоторые из этих норм имеют статус принципов налогового права, то есть универсально применимы ко всем налоговым правоотношениям. Так, например, пункт 7 ст. 3 НК РФ в качестве одного из основных начал законодательства о налогах и сборах устанавливает, что все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (плательщика сборов). Каково практическое значение данной нормы? Прежде всего, эта норма по смыслу тесно связана с обязанностью законодателя не допускать неустранимых сомнений, неясностей и противоречий в законе: согласно п. 6 ст. 3 НК РФ, акты законодательства о налогах и сборах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги (сборы), когда и в каком порядке он должен платить. Во-вторых, норма п. 7 ст. 3 НК РФ адресована субъектам официального толкования актов законодательства о налогах и сборах, то есть Министерству финансов РФ, финансовым органам субъектов РФ и органам местного самоуправления, таможенным, налоговым органам и судам. При этом, как показывает правоприменительная практика,

презумпция толкования в пользу налогоплательщика неясностей и противоречий налогового законодательства используется в основном судами<sup>4</sup>. В отдельных случаях оценку и толкование неясностей актов законодательства о налогах и сборах производит Конституционный суд РФ.

Одним из примеров применения п. 7 ст. 3 НК РФ является ситуация с увеличением размера имущественного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц, предоставляемого в связи с приобретением налогоплательщиком жилья (Федеральный закон от 26 ноября 2008 года «О внесении изменений в часть первую, часть вторую НК РФ и отдельные законодательные акты РФ» № 224-ФЗ). Суть внесённых в НК РФ изменений состоит в том, что при приобретении жилья налогоплательщику предоставляется налоговый вычет в максимальном размере 2000000 рублей (вместо действовавшего размера вычета в 1000000 рублей). Пунктом 6 ст. 9 данного закона установлено, что новая редакция пп. 2 п. 1 ст. 220 НК РФ распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2008 года. При этом законодатель не конкретизировал, о каких правоотношениях идёт речь.

В результате, при обращении за вычетом налогоплательщики столкнулись с ситуацией неясности в налоговом законодательстве, когда толкование нормы налоговыми органами было явно не в их пользу. Так, в своём письме от 25.02.2009 г. № 03-04-07-01/45 Минфин РФ разъяснил: «Учитывая важное социальное значение нормы пункта 6 статьи 9 Закона от 26.11.2008 г. № 224-ФЗ, считаем возможным исходить из понимания, что она должна применяться в отношении налогоплательщиков, у которых право на получение данного налогового вычета возникло с 1 января 2008 года, что должно подтверждаться в соответствии с положениями подпункта 2 пункта 1 статьи 220 Кодекса». Соответственно, Минфин РФ истолковал норму в сторону сужения круга лиц, имеющих право на получение налогового вычета в повышенном размере, ограничив его только налогоплательщиками, приобретавшими жильё начиная с 1 января 2008 года.

Позиция, которую заняли по данному вопросу финансовые органы, вызвала многочисленные обращения граждан в суды. В ходе судебного рассмотрения споров о размере имущественного налогового вычета, давая системное толкование положений НК РФ об основаниях и порядке применения имущественного налогового вычета, связанного с приобретением гражданином жилья, судебные органы сформулировали другое понимание ситуации. Так, в Определении Верховного суда РФ от 29.03.2010 г. № 31-В-10-1 из анализа норм НК РФ делается вывод, что законодатель никак не связывает момент возникновения права собственности на объект недвижимости с правом на получение имущественного налогового вычета, предусмотренного ст. 220 НК РФ. Налогоплательщик сам вправе решать вопрос о том, когда ему выгоднее использовать право на налоговый вычет. Кроме того, ранее в Решении Верховного суда РФ от 24.04.2003 г. № ГКПИ03-186 и Определении Кассационной коллегии от 10.06.2003 г. № КАС 03-244 также делались выводы, согласно которым к отношениям по поводу использования налоговой льготы в

виде имущественного налогового вычета применяется законодательство, действующее в момент начала использования льготы. Таким образом, по мнению судебных органов, максимальный размер вычета должен определяться исходя из редакции налогового закона, действующей в момент обращения за вычетом.

Спорная ситуация, таким образом, заключается в отнесении положений п. 6 ст. 9 Федерального закона № 224 к правоотношениям по обращению налогоплательщика за предоставлением имущественного налогового вычета, либо к правоотношениям по приобретению жилья, которые являются основанием предоставления данного налогового вычета. В данном случае, учитывая требования нормы п.7 ст. 3 НК РФ о толковании неясностей налогового законодательства в пользу налогоплательщика, представляется неправомерной позиция, занятая Министерством финансов РФ. Официальное толкование Министерства финансов приводит к ограничению прав налогоплательщиков. Причём ни НК РФ, ни иные акты законодательства о налогах и сборах такого ограничения не содержат.

В результате, по нашему мнению, обнаруживается неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации (частям 1 и 2 статьи 19) пункт 6 статьи 9 Федерального закона от 26 ноября 2008 года № 224-ФЗ «О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>5</sup>.

Согласно статье 19 Конституции Российской Федерации все равны перед законом и судом (часть 1); а государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (часть 2).

Раскрывая конституционно-правовой смысл данной нормы применительно к имущественным налоговым вычетам, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 13 марта 2008 года N 5-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений подпунктов 1 и 2 пункта 1 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.И. Аникина, Н.В. Ивановой, А.В. Козлова, В.П. Козлова и Т.Н. Козловой» обратил внимание на следующее.

Нормативно-правовое регулирование в сфере налогов и сборов осуществляется законодателем, который, как следует из статей 71 (пункты «ж», «з»), 72 (пункт «и» части 1) и 75 (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 114 (подпункт «б» части 1), вправе проводить налоговую политику, ориентированную на определенные цели, включая создание условий для реализации права на жилище (статья 40, часть 2, Конституции Российской Федерации) и государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства (статья 7, часть 2, Конституции Российской Федерации). Осуществляя в рамках предоставленной ему дискреции нормативно-правовое регулирование отношений по установлению, введению и взиманию налогов и определяя

применительно к конкретному налогу соответствующие принципы налогообложения, законодатель должен прежде всего учитывать закрепленные Конституцией Российской Федерации и составляющие основы конституционного строя Российской Федерации принципы правового и социального государства (статья 1, часть 1; статья 7), а также принципы равенства перед законом и судом (статья 19, часть 1) и пропорциональности (статья 55), которыми ограничиваются пределы его усмотрения в этой сфере (часть 2 пункта 2 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 13 марта 2008 года № 5-П).

Так, в силу статьи 19 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 57 налоги и сборы не могут носить дискриминационный характер и различно применяться в зависимости, в частности, от имущественного положения, а также от других обстоятельств. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 27 апреля 2001 года № 7-П, принцип равенства всех перед законом гарантирует одинаковые права и обязанности для субъектов, относящихся к одной категории, и не исключает возможность установления различных условий для различных категорий субъектов права; такие различия, однако, не могут носить произвольный характер, они должны основываться на объективных характеристиках соответствующих категорий субъектов (часть 3 пункта 2 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 13 марта 2008 года № 5-П).

В налогообложении равенство понимается прежде всего как равномерность, нейтральность и справедливость налогообложения. Это означает, что одинаковые экономические результаты деятельности налогоплательщиков должны влечь одинаковое налоговое бремя и что принцип равенства налогового бремени нарушается в тех случаях, когда определенная категория налогоплательщиков попадает в иные по сравнению с другими налогоплательщиками условия, хотя между ними нет существенных различий, которые оправдывали бы неравное правовое регулирование. Налогоплательщики - особенно если это плательщики налога на доходы физических лиц - при одинаковой платежеспособности должны нести равное бремя налогообложения (часть 4 пункта 2 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 13 марта 2008 года № 5-П).

Однако пункт 6 статьи 9 Федерального закона от 26 ноября 2008 года № 224-ФЗ в различных вариантах его толкования предполагает установление различий в условиях налогообложения, носящих произвольный характер, в зависимости от обстоятельств, не связанных с принадлежностью субъектов права к той или иной категории.

С позиции пункта 6 статьи 9 Федерального закона от 26 ноября 2008 года № 224-ФЗ налогоплательщики, совершившие одинаковые расходы на приобретение жилья и одновременно обратившиеся за получением имущественного налогового вычета, могут иметь различные права в отношении его размера.

А если налогоплательщик приобрел жилье до введения рассматриваемой налоговой льготы, то он вообще лишается права на вычет.

Кроме того, при увеличении максимального размера имущественного налогового вычета во внимание принимаются изменения, произошедшие в экономической ситуации в стране, в том числе, вызванные инфляцией, а также постепенное удорожание стоимости жилья.

Поэтому с точки зрения экономического содержания предоставляемого права на вычет одновременное существование и возможность применения разных максимальных размеров имущественных налоговых вычетов (в зависимости от даты приобретения жилья) ставит граждан в неравное положение.

В результате, одинаковые экономические результаты налогоплательщиков влекут различное налоговое бремя, хотя между ними нет существенных различий, которые оправдывали бы такое неравное правовое регулирование.

Как следствие, нарушается принцип равного налогового бремени, вытекающий из части 2 статьи 8, статей 19 и 57 Конституции Российской Федерации (часть 6 пункта 3 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 1997 года № 5-П и часть 1 пункта 2 Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 8 июня 2004 года N 228-О).

Таким образом, пункт 6 статьи 9 Федерального закона от 26 ноября 2008 года № 224-ФЗ создает ситуацию, когда в сопоставимых условиях одни лица неоправданно подвергаются обращению менее благоприятному по отношению к другим лицам без какой-либо законной цели, объективного и разумного обоснования.

Вместе с тем, согласно пункту 1 статьи 1 подписанного Российской Федерацией Протокола № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 2000 года) ETS № 177 пользование любым правом, признанным законом, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или любого иного обстоятельства.

При этом никто не может быть подвергнут дискриминации со стороны каких бы то ни было публичных властей по упомянутым признакам (пункт 2 статьи 1 Протокола № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод).

Общий принцип равенства и недискриминации в качестве основополагающего элемента международного права о правах человека признается в статье 7 Всеобщей декларации прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 года) и в статье 26 Международного пакта о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 года).

Сказанное позволяет сделать вывод, что пункт 6 статьи 9 Федерального закона от 26 ноября 2008 года № 224-ФЗ не соответствует частям 1 и 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации, так как устанавливает различия в налогообложении налогом на доходы физических лиц без какой-либо законной



цели, носящие произвольный характер и не основанные на объективных характеристиках соответствующих категорий субъектов права.

---

<sup>1</sup> Собрание Законодательства РФ. 2005. №46. ст.4720.

<sup>2</sup> Собрание Законодательства РФ. 2006. №31 (ч.1). ст.3436.

<sup>3</sup> Дёмин А.В. Апелляционная жалоба в налоговом процессе // Налоги и финансовое право, 2009 г., №7, с.99.

<sup>4</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 7 марта 2001 г. N Ф09-365/01АК; Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 7 мая 2008 г. N 5917/08; Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11 ноября 2008 г. N 6520/08; Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 30 января 2008 г. N КА-А40/11778-07.

<sup>5</sup> Собрание законодательства Российской Федерации от 1 декабря 2008 года № 48 ст. 5519.

**ОБУХОВА Т.И.,**

*старший преподаватель кафедры административного и финансового права,  
Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина,  
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8 (3532) 72-22-77,  
post@oimsla.edu.ru*

## **ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

**Ключевые слова:** *Финансовый контроль – это регламентированная нормами финансового права деятельность государственных, муниципальных, общественных органов и организаций, а также хозяйствующих субъектов по проверке соблюдения законов и нормативных актов при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности.*

*Финансовый кризис – это глубокое расстройство финансовой системы страны, сопровождаемое инфляцией, неплатежами, неустойчивостью валютных курсов.*

*Экономический кризис – это резкое ухудшение экономического состояния страны, проявляющееся в спаде производства, банкротстве предприятий, росте безработицы и в конечном итоге – в снижении жизненного уровня населения.*

*В статье обосновывается необходимость существования финансового контроля в условиях рыночных отношений. Финансовый контроль позволяет объективно отражать ход распределительного процесса валового внутреннего продукта по соответствующим фондам и их расходованием по целевому назначению.*

*Рыночные отношения нестабильны и подвергаются финансовым кризисам, последний разразился в 2008 году. В статье анализируется состояние*

*финансового контроля в условиях финансового кризиса и отмечается ухудшение финансового контроля в мире и в РФ.*

*Автор раскрывает причины такого состояния финансового контроля в России: малоэффективен негосударственный контроль - аудит и отсутствует в хозяйствующих субъектах внутренний контроль, так как нет нормативно-правовых актов, обязывающих его вести.*

**Key words:** *Financial control - is regulated by the Financial Law of the activities of government, municipalities, public authorities and organizations, and businesses to verify compliance with laws and regulations in carrying out financial and economic activity.*

*The financial crisis - it is a deep frustration of the financial system of the country, accompanied by inflation, defaults, currency volatility.*

*Economic crisis - a sharp deterioration in economic conditions of the country, which manifests itself in recession, bankruptcy of enterprises, rising unemployment, and ultimately - in the reduction of living standards.*

*The necessity of the existence of financial control in conditions of market relations. Financial control can objectively reflect the progress of the distribution of gross domestic product by relevant funds and their expenditure for specific purposes.*

*Market relations are unstable and subject to financial crises of the last erupted in 2008. The article examines the state of financial controls in the financial crisis and the deterioration of financial control in the world and in Russia.*

*The author reveals the reasons for such a state financial control in Russia: the inefficient non-state control - audit and not in the business entities internal controls, as there are no regulations requiring him to lead.*

Современная история нашей страны, и иных высокоразвитых стран Европы, а также США, доказала, что полной свободы рыночных отношений не было нигде и никогда, а государство, стремящееся цивилизованно управлять ими, и сегодня выполняет важную роль при решении важнейших вопросов в сфере экономике.

Государство реализует свою внешнюю и внутреннюю политику, обеспечивает выполнение социально-экономических программ, используя имеющиеся финансовые ресурсы. Одновременно государство осуществляет соответствующий контроль над законным формированием и расходованием финансов. Доктор юридических наук, профессор Горбунова О.Н.<sup>1</sup> практически не подвергает сомнению тот факт, что государственный финансовый контроль является одним из важнейших составных элементов управления страной. Без здоровой и эффективной системы государственных финансов нельзя достичь успехов ни в экономике, ни в социальной сфере. Создание такой системы невозможно без организации финансового контроля, который во многом определяет успешную реализацию государственной внешней и внутренней политики. Как отмечается в Лимской декларации руководящих принципов

финансового контроля:<sup>2</sup> «Организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом. Контроль – не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности...».

Конечно, в каждой стране существуют определенные отличия в системе государственного контроля, обусловленные социальными, экономическими особенностями и историческими традициями. Но благодаря важному международному документу, установившему принципы государственного финансового контроля, т.е. Лимской декларации, принятой в 1977 году на конгрессе Международной организацией высших контрольных органов – ИНТОСАИ, членом которой является и Россия, удалось выработать общие подходы к финансовому контролю и повысить роль органов финансового контроля в системе государственного управления.

Существование финансового контроля объективно обусловлено наличием контрольной функции, присущей финансам, которые, будучи инструментом формирования и использования денежных доходов и фондов, объективно отражают ход распределительного процесса. Названная функция проявляется в контроле над распределением валового внутреннего продукта по соответствующим фондам и расходованием их по целевому назначению.

В условиях перехода на рыночные отношения финансовый контроль позволяет обеспечивать динамичное развитие общественного и частного производства. Он охватывает производственную и непроизводственную сферы. Он нацелен на повышение экономического стимулирования, рациональное и бережливое расходование материальных, трудовых, финансовых ресурсов и природных богатств, сокращение непроизводительных расходов и потерь, пресечение расточительности, бесхозяйственности.

Финансовый контроль – это контроль государства, хозяйствующих субъектов и общества за производством, распределением и использованием совокупного общественного продукта и национального дохода.

Финансовый контроль является важнейшим средством обеспечения законности в финансовой и хозяйственной деятельности. Он призван предупреждать бесхозяйственность и расточительность, выявлять факты злоупотреблений и хищений товарно-материальных ценностей и денежных средств.

Поскольку целью осуществления контрольных функций является выявление нарушений, то его действенность зависит, прежде всего, от четкости формулировок в нормативно-правовых актах содержания и признаков определенного вида нарушений и установления ответственности за совершенное финансовое нарушение с определением санкций, адекватных ущербу, нанесенному в результате неправомερных действий или бездействия должностных лиц.

В ходе финансового контроля проверяют: соблюдение требований закона; финансовое состояние, в том числе платежеспособность, эффективность использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов хозяйствующих субъектов; правильность исчисления и уплаты налогов.

Признавая важность финансового контроля, исследователи определяют **финансовый контроль**

- как функцию управления;
- как регламентированную нормами права деятельность государственных, муниципальных, общественных организаций, хозяйствующих субъектов и иных лиц по проверке своевременности, обоснованности и полноты поступления доходов; законности, правильности и эффективности расходования средств;
- как систему наблюдения и проверки процесса функционирования объекта в соответствии с принятыми управленческими решениями;
- как форму обратной связи, позволяющую субъекту управления получать необходимую информацию о состоянии системы регулирования и правильно оценивать произведенные финансово-хозяйственные операции.

Задачами финансового контроля на современном этапе развития рыночных отношений, по мнению автора, следует считать:

- обеспечение соблюдения законности финансовой деятельности;
- обеспечение своевременного и правильного выполнения обязательств перед государством;
- повышение эффективности работы организации и выявление его внутренних резервов посредством более рационального расходования ресурсов;
- проверка правильности ведения бухгалтерского учета;
- определение размеров ущерба;
- выявление и объективное исследование возможной ответственности за причиненный ущерб.

Одним из недостатков рыночной экономики являются периодические кризисы, которым она подвергается. Последний был в 2008 году. Мировое сообщество провело анализ причин, приведших в своей совокупности к этому кризису. Одной из таких причин, по мнению Президента США Барака Обамы (обращение к нации) и Европейского союза, является недостаточная организация финансового контроля на всех уровнях.<sup>3</sup>

Одновременно отмечается такая важная проблема, во многом обусловившая возможность развития кризиса и показавшая несостоятельность системы финансового контроля, как мошенничество при составлении финансовой и налоговой отчетности. Причем совершение такого мошенничества 13% опрошенных компаний «Эрнст энд Янг» из 2200 специалистов крупных компаний считают оправданным для выживания в период экономического кризиса.<sup>4</sup>

В нашей стране ухудшение ситуации с состоянием финансового контроля подтверждает снижение собираемости налогов. Так в 2008 г. ФНС России было собрано 8455,7 млрд рублей налогов и сборов, а в 2009 г. поступления составили 6798,1 млрд рублей, что составляет 80,4 %.<sup>5</sup> Такое снижение налоговых доходов

говорит о слабости государственного контроля с одной стороны, но одновременно заставляет задуматься о достоверности оценки финансовой отчетности хозяйствующих субъектов независимыми контролерами – внешними аудиторами.

Снижение собираемости налогов в России в период кризиса одновременно отражает отрицательное влияние мирового финансового кризиса на экономику страны. Этот факт подтверждают данные Министерства экономического развития о том, что объем ВВП, например, в августе 2009 по сравнению с августом 2008 года сократился на 10,5 %.<sup>6</sup>

В связи с тем, что эта форма контроля осуществляется на коммерческой основе, то ее используют, по нашему мнению, в основном хозяйствующие субъекты, которые подлежат в соответствии с законодательством обязательному аудиту. Большая же часть хозяйствующих субъектов вообще не подвергается никакому финансовому контролю, кроме налогового.

Налоговый контроль осуществляется на таких предприятиях, по нашему мнению, в основном в форме камеральных проверок, что не позволяет объективно оценить финансово-хозяйственное состояние проверяемого предприятия. С другой стороны, в связи с часто вносимыми предложениями в законодательные и нормативные акты об уменьшении числа проверок организаций, число проверок финансового состояния предприятий налоговыми и другими государственными органами сокращается. Например, число выездных налоговых проверок в Оренбургской области в 2009 году по сравнению с 2008 сократилось вдвое.<sup>7</sup>

В деятельности любого хозяйствующего субъекта существенную роль должен играть внутренний контроль, важной частью которого является внутренний аудит. Но на сегодняшний день нет никаких нормативно-правовых актов, обязывающих осуществлять внутренний контроль хозяйствующие субъекты, и никакого механизма, регулирующего процесс подготовки специалистов в области осуществления внутреннего аудита. Существовавшая же до перестройки система внутреннего контроля на предприятиях полностью разрушена. Ревизионные комиссии, создаваемые в соответствии с требованиями гражданского, законодательства либо совсем не осуществляют внутренний контроль, либо он осуществляется «для галочки», т. е. формально.

Единственной службой, которая в соответствии со своим статусом занимается контрольно-аналитической работой на предприятии, является финансовая служба (бухгалтерия, финансовый отдел и т.д.). Однако из-за большого потока поступающей ежедневно информации и документации, необходимости ведения одновременно бухгалтерского и налогового учета и сокращения учредителями в связи с кризисом административных кадров, к которым относятся финансовые работники, снижается качество проведения внутреннего контроля на предприятиях.

Во всем мире в качестве мер, направленных на ужесточение контроля действуют законы, например: закон Сарбейнса-Оксли (США 2002 г.), 8-я Директива (Европа).

В России со дня подписания Президентом РФ Указа от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в РФ»

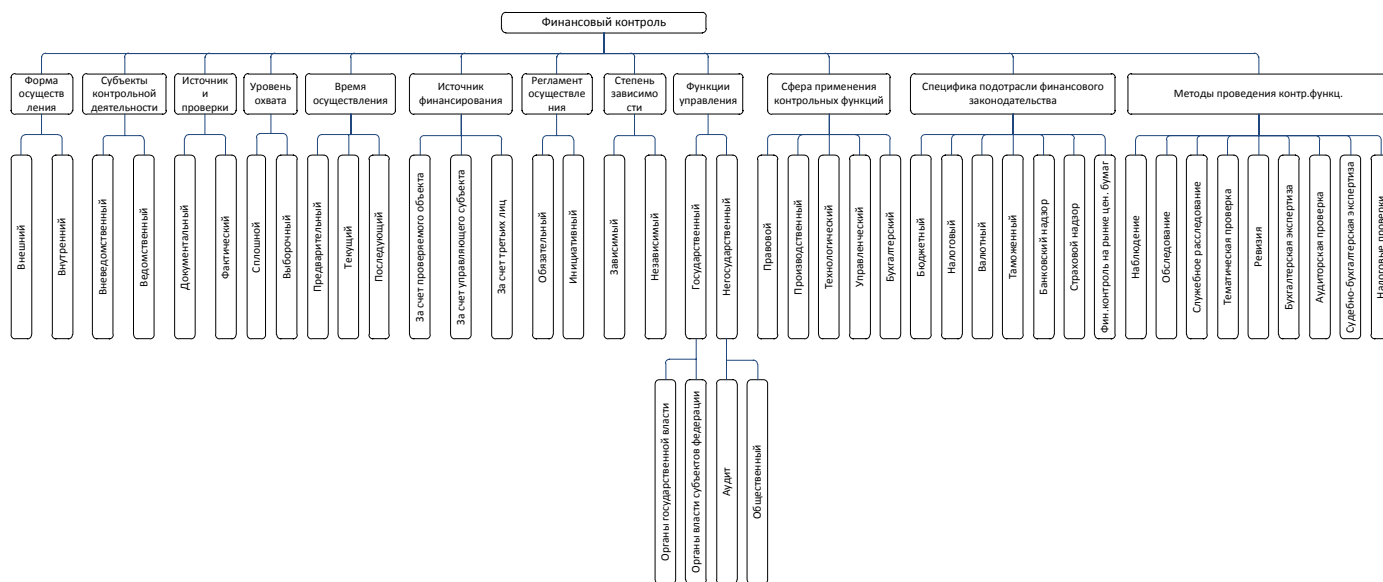
других аналогичных нормативно-правовых документов не принималось. В данном Указе Президента РФ речь идет только об усилении государственного контроля. На самом же деле государство ликвидировало систему внутриведомственного финансового контроля. Наличие внутренних контрольных подразделений в бюджетных учреждениях не имеет нормативного статуса, то есть, отдано на откуп руководителю учреждения, который в существовании таких подразделений не заинтересован в силу объективных и субъективных причин.

В области финансового контроля в коммерческом секторе экономики государственные органы практически отдали функции регулирования финансового контроля саморегулируемым организациям аудиторов.

Наличие, характер функций и структура внутреннего контроля в рамках коммерческих организаций полностью зависит от высших учредительных и исполнительных органов, ответственность которых за отсутствие внутреннего финансового контроля не предусмотрена законодательством.

Поэтому, предлагается, на современном этапе развития России ввести на законодательном уровне требования по оценки эффективности системы внутреннего контроля компаний, и на нормативном - по реальному функционированию систем внутреннего контроля на предприятиях.

Рассмотреть тему финансового контроля без рассмотрения вопросов его классификации невозможно, так как только научно обоснованная классификация видов контроля позволит организовать его рационально. В литературе существуют различные классификации видов контроля, нами предлагается следующая классификация (см. схему № 1).



Проблема приукрашивания действительности для повышения инвестиционной привлекательности и необходимость введения режима экономии в условиях кризиса многими хозяйствующими субъектами, требует особого контроля над их расходами.

Таким образом, из-за растущего числа мошенничеств с финансовой отчетностью и необходимостью экономии средств в условиях кризиса, возрастает роль внутреннего финансового контроля в коммерческих организациях.

Контроль как функция управления и как самостоятельный процесс состоит из следующих элементов:

- субъект - орган осуществляющий контроль;
- объект – орган, в отношении которого проводится контроль;
- предмет – деятельность, которая подвергается контролю.

Контроль – это неотъемлемая часть системы регулирования, с другой стороны, это одна из форм обратной связи, которая способствует получению необходимой информации о состоянии этой системы субъектом управления. Именно контроль позволяет субъекту управления оценить законность произведенных операций, выявить отклонения от поставленной цели и оценить возможные нежелательные последствия.

Таким образом, финансовый контроль в условиях рыночных отношений призван обеспечить финансовую безопасность государства:

- обеспечить устойчивость его финансово-экономического развития;
- нейтрализовать воздействие мировых финансовых кризисов на национальную экономику;
- предотвращать правонарушения и преступления в финансово-хозяйственной деятельности предприятий и организаций.

С другой стороны, наступление финансового кризиса, одной из причин которого является низкий уровень обеспечения финансового контроля, позволил определить недостатки в системе финансового контроля России на современном этапе ее развития:

- ненадлежащая организация внутреннего контроля в организациях, а в большинстве случаев его отсутствие из-за того, что нет четких требований по его реальному функционированию;
- неэффективность независимого контроля – аудита из-за отсутствия в законодательной базе конкретных мер ответственности за дачу ложных аудиторских заключений;
- неэффективность мер, которые пытается принять государство в борьбе с мошенничеством при составлении финансовой и налоговой отчетности.

---

<sup>1</sup> Финансовое право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп./Отв. редактор О.Н. Горбунова. – М.: Юристъ, 2006.- стр.78

<sup>2</sup> [http://www.ach.gov.ru/agencies/priloj/010704\\_1.php](http://www.ach.gov.ru/agencies/priloj/010704_1.php).

<sup>3</sup> [http://www.gaap.ru/news/gaap\\_ifrs/3459/](http://www.gaap.ru/news/gaap_ifrs/3459/).

<sup>4</sup> Сайт [www.ey.com](http://www.ey.com)

<sup>5</sup> Сайт [www://nalog.ru](http://www.nalog.ru)

<sup>6</sup> <http://www.ekonomy.gov.ru>

<sup>7</sup> [nalogvestnik.ru](http://nalogvestnik.ru) > news? p=27.

## Раздел пятый

# ВОПРОСЫ ТРУДОВОГО, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА И ПРАВА СОЦОБЕСПЕЧЕНИЯ

**ЗАЙЦЕВА О.Б.,**

*д.ю.н., профессор кафедры трудового права и права социального обеспечения,  
Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина,  
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8 (3532) 72-22-77,  
post@oimsla.edu.ru*

## ПРОИЗВОДСТВЕННЫЙ ТРАВМАТИЗМ И ПУТИ ЕГО ПРЕОДОЛЕНИЯ В РФ

**Ключевые слова:** *труд, безопасность, здоровье, контроль, производственная среда, травматизм, несчастный случай, охрана труда, ответственность.*

*Статья посвящена актуальной в настоящее время проблеме преодоления производственного травматизма в современных условиях общественного производства Российской Федерации.*

**Key words:** *labour, safety, health, control, production environment, rate of injuries, accident, occupational health and safety, responsibility.*

*The article is devoted to the essential problem of reducing the industrial injuries rate in the current conditions of public production in the Russian Federation.*

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. обязывает государства принять меры по улучшению гигиены труда, необходимые для осуществления права каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (ст.12).

Европейская социальная хартия обязывает государства Европейского союза эффективно осуществлять реализацию права на безопасные и здоровые условия труда путем проведения и периодического пересмотра внутренне согласованной национальной политики по данным вопросам, ведущей к



минимизации рисков, присущих производственной среде, путем издания правил по технике безопасности и производственной санитарии и обеспечения их соблюдения посредством мер контроля и путем создания служб по промышленной гигиене с консультативными и предупредительными функциями.

Международная организация труда (МОТ) разработала целый комплекс международных стандартов, регламентирующих безопасность и гигиену труда: принципы национальной государственной политики в области безопасности и гигиены труда (Конвенция №155, ратифицированная РФ, и Рекомендация №164); создание на предприятиях служб гигиены труда (Конвенция №161, не ратифицированная РФ, и Рекомендация №171); общие и отраслевые правила по технике безопасности и специальные технические правила оснащения станков и машин защитными приспособлениями (Конвенция №119, ратифицированная РФ, и Рекомендация №118); правила по гигиене труда (воздух, шум, вибрация), обеспечение гигиены труда при использовании на производстве химических веществ (Конвенции №148, ратифицированная РФ, №177, не ратифицированная РФ, Рекомендации №156, 177); отраслевые правила по гигиене труда в промышленности, в торговле, в учреждениях, на морском транспорте (Конвенция №120, ратифицированная РФ, Рекомендация №120); санитарно-гигиенические правила, защищающие работников от производственных вредностей в виде опасных токсических веществ, свинцовых белил, радиации, спор сибирской язвы (по этим вопросам принято более 10 конвенций)<sup>1</sup>.

Российское законодательство о безопасности и гигиене труда воспроизводит признанные во всем мире нормы и положения, при этом оно характеризуется значительной ролью государства в формировании и функционировании системы сохранения жизни и здоровья в процессе трудовой деятельности.

И.Я. Киселев отмечает, что нормы российского законодательства по технике безопасности и гигиене труда совпадают в целом с теми, которые действуют в странах Европы. Однако в нашей стране отсутствуют существующие в ряде западных стран комплексные законы об охране производственной среды, а принятие таких законов в перспективе было бы весьма целесообразно<sup>2</sup>, т.к. высокий уровень производственного травматизма и связанные с ним социально-экономические последствия на сегодняшний день представляют серьезную проблему, как для России, так и для всего мира.

По оценкам Международной организации труда (МОТ) ежегодно в мире происходит 2,3 миллиона смертельных случаев, связанных с работой, из которых примерно 350 тысяч человек погибают на производстве в результате несчастных случаев и 1,7-2 миллиона человек умирают от профессиональных заболеваний. Помимо этого происходит 337 миллионов несчастных случаев без смертельного исхода, но в результате которых работники получают различные травмы и увечья. Экономические потери от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в глобальном масштабе

составляют ежегодно 4% мирового ВВП, что превышает общий размер пакетов по стимулированию экономики, принятых в 2008-2009 гг. перед лицом экономического кризиса, в России ежегодно в результате несчастных случаев на производстве гибнут тысячи человек, сотни тысяч получают производственные травмы.

По данным Федеральной инспекции труда РФ, основные причины травматизма со смертельным исходом кроются: в неудовлетворительной организации производства работ – 41 процент; в нарушении требований безопасности – 32 процента; в отсутствии контроля за безопасным производством работ – 9 процентов; в эксплуатации неисправного оборудования и машин без защитных ограждений – 5,6 процентов; в нарушении трудовой и производственной дисциплины – 10 процентов; в допуске к работам необученного персонала – 10 процентов. В частности, в Оренбургской области, являющейся крупным регионом России, действует около 65 тыс. промышленных и сельскохозяйственных организаций различных форм собственности. Общая численность работающих в них составляет примерно 950 тысяч человек, в том числе во вредных условиях - свыше 178 тысяч.

По данным оренбургского областного комитета статистики, в области ежегодно травмируется от трех до четырех тысяч работников, в том числе со смертельным исходом – 120-140 человек. Только с 2010 году от несчастных случаев на производстве в Оренбургской области пострадало 6328 человек, из них 680 женщин и 19 подростков<sup>3</sup>, наблюдается увеличение числа смертельных случаев на производстве из-за техногенных и природных катастроф в целом по РФ.

Уровень производственного травматизма со смертельным исходом в расчете на 1 тыс. работающих в Российской Федерации выше, чем в странах Европейского союза – в 2 – 2,5 раза, чем в США – в 2,5 раза, чем в Японии – в 7 раз, и выше, чем в Великобритании – в 8 раз.

Конституция РФ закрепляет право каждого на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (п.3 ст.37). Трудовое законодательство и иные нормативные правовые акты также стоят на защите прав человека. Однако показатели статистики по производственному травматизму на производстве в РФ свидетельствуют о кризисном состоянии в сфере охраны труда.

Необходимо обратить более пристальное внимание на термин «производственный травматизм» и его значение. В этимологическом аспекте «производственный» означает находящийся в процессе общественного производства, обмена, распределения и потребления материальных благ. Термином «производственная травма» обозначается повреждение органа, ткани в результате внешнего воздействия, полученное на производстве в результате нарушения техники безопасности. В свою очередь термин «травматизм» означает наличие травм<sup>4</sup>.

Таким образом, производственный травматизм есть совокупность травм, полученных работниками в результате нарушения техники безопасности, в

процессе общественного производства, обмена, распределения и потребления материальных благ в сфере общественного производства.

Анализ причин производственного травматизма показывает, что большинство несчастных случаев на производстве происходит из-за причин организационного характера, к которым, в частности, можно отнести неудовлетворительную организацию производства работ; недостатки в организации и проведении подготовки работников по охране труда; неприменение работниками средств индивидуальной и коллективной защиты, в том числе вследствие необеспеченности ими работодателем; нарушение работниками трудового распорядка и дисциплины труда и др.

Кроме того, имеют место технологические и иные причины (конструктивные недостатки оборудования, несовершенство технологических процессов, эксплуатация неисправных машин и механизмов, неудовлетворительное техническое состояние зданий и сооружений и т.д.).

Среди причин возникновения профессиональных заболеваний также преобладают – несовершенство технологических процессов, конструктивные недостатки машин и оборудования, а также несовершенство рабочих мест<sup>5</sup> (на сегодняшний день в нашей стране практически каждый пятый работник трудится в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим требованиям).

Одновременно научно-технический прогресс сопровождается появлением все новых и новых производственных рисков, оказывающих влияние на рост травматизма на производстве и профессиональных заболеваний.

В своем обращении по случаю Всемирного дня охраны труда 28 апреля 2010 г. глава МОТ Хуан Сомавия отметил, что «в сфере труда, переживающей быстрые изменения, мы сталкиваемся с новыми вызовами, касающимися охраны труда, в частности с новыми рисками в таких областях, как применение нанотехнологий, биотехнологии и переработка химических веществ».

Какие же проблемы сегодня мешают изменить ситуацию с производственным травматизмом в РФ к лучшему?

1. Как показал опрос, проведенный в этом году в преддверии Дня охраны труда исследовательским центром SuperJob, 32% работающих россиян оценивают уровень охраны труда на своих предприятиях как низкий, т.к. уверены, что их работодатели вообще не уделяют внимания охране труда<sup>6</sup>.

Проблема состоит в том, что многие работодатели рассматривают расходы на обеспечение безопасности труда и охрану труда, как дополнительные убытки и пренебрегают обязанностями, возложенными на них законом. В частности, зачастую многие работодатели вообще не обеспечивают своих работников положенными средствами защиты, хотя в силу ст.212 ТК РФ работодатель обязан за счет собственных средств обеспечить работника средствами индивидуальной и коллективной защиты (приобретение и выдача специальной одежды, специальной обуви и других средств индивидуальной защиты, смывающих и обезвреживающих средств и т.д.). Последствиями экономии расходов на безопасности труда со стороны работодателей являются

травмы, профессиональные заболевания, а нередко и несчастные случаи со смертельным исходом.

Следует отметить, что работник, в целях защиты своих трудовых прав (в т.ч. права на обеспечение средствами индивидуальной и коллективной защиты за счет средств работодателя), вправе, согласно ст.379 ТК РФ, отказаться от выполнения работы, если она непосредственно угрожает его жизни и здоровью. В случае необеспечения работника в соответствии с установленными нормами средствами индивидуальной и коллективной защиты работодатель не имеет права требовать от работника исполнения трудовых обязанностей и обязан оплатить возникший по этой причине простой (ст.220 ТК РФ).

Заметим, что экономические потери, связанные с гибелью работников и утратой здоровья на работе, практически равны планируемому ежегодному приросту объема производства. Вместе с тем, работодатели недооценивают не только экономические потери общества от производственного травматизма и профессиональных заболеваний, но и свои собственные возможные экономические потери и упущенную выгоду, связанные с недостаточным вниманием к вопросам охраны труда.

2. Еще одной немаловажной проблемой преодоления травматизма на производстве является проблема сокрытия несчастных случаев на производстве. Нередкими в правоприменительной деятельности является ситуация, когда работодатель, получив сообщение о происшедшем у него несчастном случае, и вместо того, чтобы начать установленную ТК РФ процедуру расследования несчастного случая на производстве, старается скрыть это происшествие. Причин у такого поведения работодателя может быть множество:

а) ненадлежащее знание законодательства об охране труда;  
б) желание избежать бумажной волокиты, связанной с расследованием, отсутствие в организации квалифицированного специалиста по охране труда; и т.д.

Сокрытие работодателем травм на производстве приводит к тому, что истинные причины несчастных случаев не выявляются, не принимаются меры по их предупреждению, лица, допустившие нарушения требований охраны труда не устанавливаются, не устраняются эти нарушения, что в последующем приводит к повторным несчастным случаям и к более тяжелым последствиям.

Нельзя забывать также о том, что, скрывая от расследования и учета несчастные случаи на производстве, работодатель лишает работника положенных ему выплат по линии социального страхования. Все несчастные случаи на производстве и профессиональные заболевания являются страховыми случаями, наступление которых влечет возникновение обязательства страховщика осуществлять обеспечение по страхованию в виде:

1) в виде пособия по временной нетрудоспособности, назначаемого в связи со страховым случаем и выплачиваемого за счет средств на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

2) в виде страховых выплат:

- единовременной страховой выплаты застрахованному либо лицам, имеющим право на получение такой выплаты в случае его смерти;
- ежемесячных страховых выплат застрахованному либо лицам, имеющим право на получение таких выплат в случае его смерти;

3) в виде оплаты дополнительных расходов, связанных с медицинской, социальной и профессиональной реабилитацией застрахованного при наличии прямых последствий страхового случая, на: лечение застрахованного, осуществляемое на территории Российской Федерации непосредственно после произошедшего тяжелого несчастного случая на производстве до восстановления трудоспособности или установления стойкой утраты профессиональной трудоспособности;

- приобретение лекарств, изделий медицинского назначения и индивидуального ухода;

- посторонний (специальный медицинский и бытовой) уход за застрахованным, в том числе осуществляемый членами его семьи;

- проезд застрахованного, а в необходимых случаях и на проезд сопровождающего его лица для получения отдельных видов медицинской и социальной реабилитации (лечения непосредственно после произошедшего тяжелого несчастного случая на производстве, медицинской реабилитации в организациях, оказывающих санаторно-курортные услуги, получения специального транспортного средства, заказа, примерки, получения, ремонта, замены протезов, протезно-ортопедических изделий, ортезов, технических средств реабилитации) и при направлении его страховщиком в учреждение медико-социальной экспертизы и в учреждение, осуществляющее экспертизу связи заболевания с профессией;

- медицинскую реабилитацию в организациях, оказывающих санаторно-курортные услуги, в том числе по путевке, включая оплату лечения, проживания и питания застрахованного, а в необходимых случаях оплату проезда, проживания и питания сопровождающего его лица, оплату отпуска застрахованного (сверх ежегодного оплачиваемого отпуска, установленного законодательством Российской Федерации) на весь период его лечения и проезда к месту лечения и обратно; изготовление и ремонт протезов, протезно-ортопедических изделий и протезов;

- обеспечение техническими средствами реабилитации и их ремонт;

- обеспечение транспортными средствами при наличии соответствующих медицинских показаний и отсутствии противопоказаний к вождению, их текущий и капитальный ремонт и оплату расходов на горюче-смазочные материалы профессиональное обучение (переобучение).

Возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью работника в связи с исполнением им трудовых обязанностей, в настоящее время осуществляется на основе Федерального закона от 24.07.1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» с изменениями от 27.07.2010 г.<sup>7</sup>. С 2006 года

отношения по обязательному социальному страхованию были включены в предмет трудового права.

При выявлении сокрытого несчастного случая (независимо от срока его давности) расследование проводит государственный инспектор труда. Сообщить о происшествии в Государственную инспекцию труда может сам пострадавший, его законный представитель, родственник.

Сокрытие работодателем наступления страхового случая при обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний является административным правонарушением и влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей, на должностных лиц в размере от пятисот до одной тысячи рублей, на юридических лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей (ст. 15.34 КоАП РФ).

3. Третья проблема – грубые нарушения порядка расследования, оформления и учета несчастных случаев на производстве, допускаемые работодателями. Наиболее распространенные из них: нарушение установленного порядка направления извещений о происшедших групповых, тяжелых несчастных случаях, несчастных случаях со смертельным исходом в органы и организации, указанные в ст.228<sup>1</sup> ТК РФ, нарушение сроков расследования, расследование несчастных случаев комиссиями в ненадлежащем составе, неправильное оформление материалов расследования, ошибочная квалификация несчастных случаев как не связанных с производством и т.д. Как следствие не устанавливаются истинные причины несчастных случаев на производстве, не проводится их достоверный анализ, не устраняются нарушения охраны труда, профилактические мероприятия против производственного травматизма становятся неэффективными.

Работодателям следует помнить о возложенной на них законом обязанности надлежащего и своевременного расследования несчастных случаев и оформления материалов расследования в установленном законом порядке, при этом Федеральная инспекция труда постоянно осуществляет надзор и контроль за соблюдением установленного порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве (ст.356 ТК РФ).

Процедура расследования несчастных случаев на производстве нормативно определена ТК РФ (ст.227–231). Порядок расследования профессиональных заболеваний установлен Положением о расследовании и учете профессиональных заболеваний, утв. постановлением Правительства РФ от 15 декабря 2000 г. №967<sup>8</sup>.

Признание профессионального заболевания страховым случаем возможно при следующих обстоятельствах:

- 1) медицинское заключение о факте повреждения здоровья;
- 2) отнесение повреждения здоровья к категории профессиональных заболеваний;
- 3) подтверждение страховщиком профессионального заболевания страховым случаем.

Как следствие, в отличие от несчастного случая, когда происходит внезапное и однократное воздействие на организм человека, профессиональное заболевание возможно в результате постепенного, систематического и продолжительного воздействия вредоносного фактора. Поэтому, как отмечает Л.А. Галаева, путь от выявления профессионального заболевания до назначения страхового возмещения условно может быть разделен на два этапа:

1) этап установления такого юридического факта как профессиональное заболевание;

2) этап установления профессионального заболевания как страхового случая.

И вся совокупность нормативных правовых актов, имеющих отношение к профессиональным заболеваниям, может быть также условно разделена на две группы:

1) нормативные правовые акты, регламентирующие установление диагноза профессионального заболевания, связи его с выполняемой работой или профессией медицинскими организациями;

2) нормативные правовые акты, регламентирующие признание профессионального заболевания страховым случаем<sup>9</sup>.

В соответствии с п.2 Положения от 15 декабря 2000 г. расследованию и учету подлежат острые и хронические профессиональные заболевания (отравления), возникновение которых у работников и других лиц обусловлено воздействием вредных производственных факторов при выполнении ими трудовых обязанностей или производственной деятельности по заданию организации или индивидуального предпринимателя.

– под острым профессиональным заболеванием (отравлением) понимается заболевание, являющееся, как правило, результатом однократного (в течение не более одного рабочего дня, одной рабочей смены) воздействия на работника вредного производственного фактора (факторов), повлекшее временную или стойкую утрату профессиональной трудоспособности.

– под хроническим профессиональным заболеванием (отравлением) понимается заболевание, являющееся результатом длительного воздействия на работника вредного производственного фактора (факторов), повлекшее временную или стойкую утрату профессиональной трудоспособности.

В правоприменительной деятельности достаточно часто страховщики (работодатели) оспаривают диагноз профессионального заболевания у работника с целью уклонения в дальнейшем о признании его страховым случаем с последующими страховыми выплатами. Пункт 35 Положения от 15.12.2000 г. предоставляет возможность страховщику участвовать в рассмотрении разногласий по вопросам установления диагноза профессионального заболевания и его расследования, в освидетельствовании и переосвидетельствовании застрахованного лица в учреждениях МСЭ. Но правомерно ли вообще подобное вмешательство?

Безусловно, целями трудового законодательства является защита прав и интересов как работника, так и работодателя (ч.1 ст.1 ТК РФ), но в

современный период массового нарушения со стороны работодателей всех организационно-правовых форм и форм собственности норм, направленных на обеспечение безопасности трудовой деятельности при совместном труде, требует конкретизации процедура осуществления расследования профессиональных заболеваний в интересах более незащищенной стороны трудового договора – работника с усилением независимости экспертизы профессионального заболевания медицинским учреждением; обеспечения гарантий работнику на ее качественное проведение.

4. Актуальным для работодателя является вопрос, – какие именно события, которые возможно отнести к категории «несчастный случай на производстве», подлежат расследованию и учету.

Законодатель определяет несчастные случаи на производстве, как события, в результате которых пострадавшими были получены: телесные повреждения (травмы), в том числе нанесенные другим лицом; тепловой удар; ожог; обморожение; утопление; поражение электрическим током, молнией, излучением; укусы и другие телесные повреждения, нанесенные животными и насекомыми; повреждения вследствие взрывов, аварий, разрушения зданий, сооружений и конструкций, стихийных бедствий и других чрезвычайных обстоятельств, иные повреждения здоровья, обусловленные воздействием внешних факторов, повлекшие за собой необходимость перевода пострадавших на другую работу, временную или стойкую утрату ими трудоспособности либо смерть пострадавших (ст.227 ТК РФ).

Следует обратить внимание на ряд необходимых условий расследования, закрепленных в ст.227 ТК РФ:

Во-первых, расследованию подлежат несчастные случаи, происшедшие с работниками и другими лицами, перечисленными в ч.2 ст.227 ТК РФ, участвующими в производственной деятельности работодателя, при исполнении ими трудовых обязанностей или выполнении какой-либо работы по поручению работодателя (его представителя), а также при осуществлении иных правомерных действий, обусловленных трудовыми отношениями с работодателем либо совершаемых в его интересах.

Во-вторых, обязательным условием расследования несчастного случая является получение работником травмы, повлекшей за собой необходимость перевода на другую работу, либо временную или стойкую утрату им трудоспособности, либо смерть работника. Подтверждением данных фактов будут являться: листок нетрудоспособности, медицинский документ, дающий право на освобождение от работы или перевод на другую работу, свидетельство о смерти.

В-третьих, для расследования несчастного случая важную роль играют обстоятельства происшедшего (место, время), т.к. несчастный случай на производстве может произойти не только на рабочем месте, но и в других случаях, связанных с исполнением работником трудовых обязанностей. Перечень обстоятельств, при наличии которых несчастный случай подлежит расследованию, содержится в ч.3 ст.227 ТК РФ.



5. И, наконец, для преодоления производственного травматизма важное значение приобретает существующая персонафицированная уголовная и административная ответственность конкретного руководителя организации и работодателя – индивидуального предпринимателя за состояние охраны труда на производстве.

КоАП РФ предусматривает административную ответственность руководителя организации за следующие нарушения трудового законодательства: ст.5.27 КоАП РФ применима во всех случаях нарушения законодательства о труде и об охране труда в отношении должностных лиц, если для конкретного вида правонарушения отсутствует специальная норма; ст.5.44 – за сокрытие страхового случая. Специальная норма в отношении должностного лица предусмотрена ст.3.11 КоАП РФ, устанавливающая такое административное наказание как дисквалификацию.

Следует иметь в виду, что административные взыскания имеют право налагать органы государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде и об охране труда в пределах своей компетенции. Так, государственными инспекциями труда в субъектах РФ направлено в суды 212 протоколов об административных правонарушениях для привлечения к административной ответственности лиц, виновных в повторном в течение года нарушении трудового законодательства, и привлечении к административной ответственности в соответствии с ч.2 ст.5.27 КоАП РФ, по этим материалам было дисквалифицировано 52 руководителя<sup>10</sup>.

В РФ в 2005 г. был введен такой вид административного наказания как административное приостановление деятельности на срок до 90 суток, если менее строгий вид наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания<sup>11</sup>.

Административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществлении отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Административное приостановление деятельности предусмотрено за нарушение законодательства о труде и об охране труда, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, нарушение требований промышленной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, требований нормативных документов в области строительства и др.

Что касается уголовной ответственности, то данный вид юридической ответственности применяется к лицам, совершившим общественно опасные деяния, составы которых закреплены в Особенной части УК РФ, и особенности уголовной ответственности заключаются в том, что данный вид юридической ответственности носит публично-правовой характер, применяется только в

судебном порядке и прекращается после отбытия осужденным назначенного ему наказания и после снятия или погашения судимости.

Руководство и управление в области охраны труда со стороны работодателя должно быть заинтересованным и сознательным. Решение задач, связанных с совершенствованием охраны труда, следует рассматривать в качестве одной из целей хозяйственной, производственной и предпринимательской деятельности. Проведение оценки условий труда и производственных рисков должно быть прямо вменено в обязанность всех работодателей. На каждом предприятии должна иметься документация по результатам такой оценки<sup>12</sup>.

Соответственно, непосредственное управление состоянием охраны труда у каждого работодателя возлагается на руководителя организации, при этом в ходе развития рыночных отношений и расширения хозяйственной деятельности, использующей различные формы собственности, существенное значение приобретает проблема создания экономического механизма, позволяющего заинтересовать работодателей и работников в улучшении условий и охраны труда, тем самым прервать продолжающееся воспроизводство рабочих мест с неблагоприятными условиями труда.

Одним из направлений государственной политики в области охраны труда должно было бы стать не только признание, но и реальное обеспечение государством приоритета жизни и здоровья работника над результатами производственной либо иной хозяйственной деятельности организаций любой формы собственности.

Для выполнения государством принятых по Конституции РФ 1993 г. обязательств признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека (статья 2), в том числе и на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (ч.3 ст.37), необходимо создать более эффективную систему государственного надзора и контроля за соблюдением российского трудового законодательства об охране труда во всех организациях независимо от форм собственности. Центром трудового права является работник, и сущность данной отрасли российского права, прежде всего, связана с защитой его прав и законных интересов.

Уголовная (персонифицированная) ответственность руководителя организации имеет цель усилить эффективность и разумность управления в области охраны труда с интересах сохранения жизни и здоровья работников.

Ст.143 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за нарушение правил техники безопасности или иных правил охраны труда, совершенное лицом, на котором лежали обязанности по соблюдению этих правил, если это повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека, при этом объектом преступления, предусмотренного данной нормой УК РФ выступает конституционное право гражданина на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены<sup>13</sup>.

По данным Федеральной инспекции труда о работе по надзору и контролю за соблюдением законодательства РФ о труде и охране труда,

основной причиной несчастных случаев на производстве являются ненадлежащая организация производства и неудовлетворительная организация мероприятий по охране труда, которые должны обеспечиваться руководителем и иными ответственными лицами работодателя<sup>14</sup>.

К преступлениям руководителя организации в сфере труда следует отнести нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики (ст.215 УК РФ); прекращение или ограничение подачи электрической энергии либо отключение от других источников жизнеобеспечения (ст.215-1 УК РФ); приведение в негодность объектов жизнеобеспечения (ст.215-2 УК РФ); нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ (ст.216 УК РФ); нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах (ст.217 УК РФ); нарушение правил пожарной безопасности (ст.219 УК РФ). Как следствие, реальное применение мер уголовной ответственности должно неизбежно принести свои положительные результаты.

Производственный травматизм в сфере общественного производства – в принципе явление неизбежное, т.к. любая трудовая деятельность, любой производственный процесс, независимо от его технической сложности, организованный в той или иной отрасли или организации всегда, так или иначе, связан с риском для жизни и здоровья работников. Полностью преодолеть производственный травматизм невозможно, но возможно и необходимо снизить его уровень, решив ряд острых проблем, лишь некоторые из которых были рассмотрены в настоящей статье.

---

<sup>1</sup> Киселев И.Я. Сравнительное трудовое право. М., 2005. С. 207-208.

<sup>2</sup> Киселев И.Я. Указ. соч. С. 213-214.

<sup>3</sup> Сведения предоставлены Оренбургским областным комитетом статистики.

<sup>4</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М., 2010, С.792, 1055.

<sup>5</sup> Рабочее место – место, где работник должен находиться или куда ему необходимо прибыть в связи с его работой и которое прямо или косвенно находится под контролем работодателя (ст.209 ТК РФ).

<sup>6</sup> Результаты опроса, проведенного Исследовательским центром рекрутингового портала SuperJob.ru (<http://www.superjob.ru>).

<sup>7</sup> СЗ РФ. 03.08.1998. N 31. Ст. 3803.

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 15.12.2000 N 967 "Об утверждении Положения о расследовании и учете профессиональных заболеваний" // СЗ РФ. 25.12.2000. N 52 (Часть II). Ст. 5149. Кроме того, следует использовать Приказ Минздрава России от 28.05.2001 г. №176 «О совершенствовании системы расследования и учета профессиональных заболеваний в РФ; Инструкцию о порядке применения Положения о расследовании и учете профессиональных заболеваний, утвержденного постановлением Правительства РФ от 15.12.2000- г. №967; Гигиенические критерии оценки и классификации условий труда по показателям вредности и опасности факторов производственной среды, тяжести и напряженности трудового процесса (руководство Р2.2.755-99), утвержденные Главным государственным врачом РФ 23.04.1999 г.; Приказ Минздрава России от 14.03.1996 г. №90 «О порядке проведения предварительных и периодических медицинских осмотров и медицинских регламентах допуска к профессии», которым определен действующий в настоящее время Список профессиональных заболеваний (Бюллетень Минтруда России.1997. №2); Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 17.11.2009 г. №906н «Об утверждении Порядка организации и деятельности федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы».

<sup>9</sup> Галаева Л.А. Профессиональное заболевание как вид страхового случая: оценка состояние правовой базы // Материалы 6-ой Международной научно-практической конференции «Современное состояние законодательства и науки трудового права и права социального обеспечения». М., 2010. С.656-661.

---

<sup>10</sup> Приведенные статистические данные приводятся в статье Михайлова А.В. «Ответственность работодателя при несчастных случаях на производстве» //Трудовое право. 2010. №4. С.106.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 09.05.2005 г. №45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации»

<sup>12</sup> Бондаренко А. Системы менеджмента охраны труда // Охрана труда и социальное страхование. 2002. №3. С.23-25.

<sup>13</sup> См. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 апреля 1991 г. №1 «О судебной практике по делам о нарушениях правил охраны труда и безопасности при ведении горных, строительных или иных работ» в редакции Постановлений Пленума Верховного Суда РФ от 21.12.1993 г. №11, от 25.10.1996 г. №10, от 25.10.1996 г. №10, от 06.02.2007 г. №7.

<sup>14</sup> Михайлов А.В. Указ. соч. С.108.

**МАКШАНЦЕВА Ю.С.,**

*преподаватель кафедры гражданского права*

*ГОУ ВПО «Московская государственная юридическая академия*

*имени О.Е. Кутафина», тел: 59-41-46,*

*jylut\_m@mail.ru,*

## **МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ**

**Ключевые слова:** *иностранные инвестиции, экономическая теория инвестиций, доход, капиталовложения, портфельные инвестиции, режим наибольшего благоприятствования*

*Дается анализ современных определений иностранных инвестиций. Особое внимание уделено теориям капиталовложений, доходов и инвестиций знаменитых экономистов. Отражены основные дискуссионные моменты применения режимов иностранных инвестиций. Подробно рассмотрен вопрос правового регулирования иностранных инвестиций на уровне международных соглашений и в законодательстве Российской Федерации.*

**Key words:** *foreign investment, the economic theory of investment, income, capital investment, portfolio investment, the most favourable regime.*

*The author gives an analysis of contemporary foreign investment definitions. Particular attention is paid to the famous economists' theories of the revenues and investments. The article deals with the main discussion points of using the regimes of*

*foreign investments. The question of legal regulating foreign investments in accordance with international agreements and the Russian Federation is considered.*

Переливающиеся из страны в страну потоки товаров, услуг, капиталов и людей, глобальные системы коммуникаций и информации, деятельность транснациональных компаний, международных экономических и финансовых организаций постепенно формируют ткань глобальной экономической системы, в которую в той или иной степени вплетаются все без исключения национальные экономики. Важнейшая роль в формировании системы мирохозяйственных связей и глобальной экономики принадлежит растущим международным потокам долгосрочных капиталов. В последние годы процесс международного движения долгосрочных капиталов постоянно ускоряется, вовлекая в свою орбиту практически все страны мира, которые выступают в качестве экспортеров и импортеров капитала либо тех и других одновременно<sup>1</sup>.

Формирование и развитие международно-правового регулирования иностранных инвестиций прошло свой долгий эволюционный путь. В основе зарождения международного инвестиционного права лежит выход национального капитала далеко за пределы территории его первоначального обитания, что само по себе носит объективный экономический характер.

Одним из краеугольных камней новой инвестиционной политики должен стать новый подход к вопросу о привлечении иностранных инвестиций в интересах экономического обновления стран с так называемой переходной экономикой и развивающихся государств. Такой подход должен, прежде всего, учитывать реалии современного мира. При этом далеко небесполезен и богатый исторический опыт привлечения разными странами иностранных инвестиций.

Международное движение долгосрочных капиталов развивается в разнообразных формах с участием экономических субъектов различных стран. Интенсификация потоков капитала между странами и регионами мира вызывает рост объемов иностранных инвестиций в экономику практически всех государств<sup>2</sup>.

Правовое регулирование любых общественных отношений начинается с определения в законе тех или иных ключевых понятий. К таким ключевым понятиям можно отнести категорию «иностранная инвестиция». Определение этой категории имеет большое теоретическое и практическое значение. В частности, для лица, осуществляющего инвестиции, всегда важно заранее знать, будут ли его действия, например, приобретение акций и облигаций, приобретение или предоставление имущества, рассматриваться как инвестиции. В свою очередь государство, признавая то или иное лицо иностранным инвестором, тем самым признает его право на льготы и гарантии, провозглашенные в законе.

Основоположником экономической теории инвестиций считают Дж. Кейнса. В дальнейшем его разработки нашли применение и развитие у

широкого круга авторов, среди которых необходимо отметить исследования экономистов: П. Самуэльсона, Дж. Кларка, Р. Харрода, Е. Домара и др.<sup>3</sup>.

Долгие годы юридическая наука не замечала появления в экономике не известной ранее категории: «иностранные инвестиции». Однако, в силу ряда обстоятельств (освобождение большого количества стран от колониальной зависимости и, как следствие, потребность в привлечении инвестиций; значительный объем «свободного» капитала в развитых странах), появилась необходимость законодательного урегулирования инвестиционных отношений, а научное осмысление юристами данного явления стало актуальным.

Изучению законодательного регулирования иностранных инвестиций во второй половине XX века уделили внимание Г. Шваршенбергер<sup>4</sup>, Н.Н. Вознесенская<sup>5</sup>, М. Сорнарага<sup>6</sup> и другие<sup>7</sup>.

Становление и развитие инвестиционного законодательства в России предопределило проблему его систематизации, формы инкорпорации, но раньше – проблему разработки понятийного аппарата.

В отечественном учении об инвестициях господствует мнение, что понятия капиталовложения и инвестиции суть тождества, а термины их обозначающие – синонимы. Тут следует сказать, что слово «инвестиции» иностранное и происходит от английского invest – «в жилетку» или investment – «капиталовложение»<sup>8</sup>.

В работе либерального экономиста Джона Кейнса<sup>9</sup> инвестиции характеризуются как «текущий прирост ценности капитального имущества в результате производственной деятельности данного периода» или как «та часть дохода за данный период, которая не была использована для потребления». Дж. Кейнс не отождествляет инвестиции и капиталовложения, но неразрывно связывает эти понятия. Немецкий экономист Х.Г. Лобесс, напротив, рассматривает эти понятия в отрыве друг от друга, указывая, что «под капитальными вложениями понимаются затраты на воспроизводство основных фондов, их увеличение и совершенствование», а «инвестиции представляют собой процесс затрат живого и общественного труда для создания производственных мощностей, с помощью которых в процессе производства живой труд создает большую стоимость, чем потребляет». Следовательно, напрямую инвестиции уже не связываются с капиталовложениями, но зачастую представляют одно и то же.

Конечно, в современных условиях интерес в инвестиционных отношениях приобрел иные аспекты, нежели те, которые были в 20 веке. В эпоху глобализма, по нашему мнению, о гармонизации интересов в инвестиционной деятельности можно рассуждать, полагая, что существует трехсторонний экономический интерес в инвестиционных отношениях. Это: 1) интерес или интересы инвестора (инвесторов); 2) интерес реципиента и 3) интерес принимающего государства. Может быть вычленен интерес государства-донора. Но – это элемент факультативный<sup>10</sup>.

Впервые легальное или законодательное определение понятия иностранные инвестиции в современном российском, отечественном

законодательстве было дано в 1991 году. До этого времени страна не знала, что есть такие иностранные инвестиции в правовом смысле, не известна была и фигура иностранного инвестора.

Легальное определение инвестиции претерпело эволюцию. Сравнительно недавно принято было считать, что российское законодательство понимает под иностранными инвестициями все виды имущественных и интеллектуальных ценностей, вкладываемых иностранными инвесторами в объекты предпринимательской или иной деятельности в целях получения прибыли (дохода).

Между тем для целей, предусмотренных Федеральным законом от 25 февраля 1999 года «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», дается легальное понятие инвестиций. По этому закону **инвестиции** – есть ни что иное как денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные и иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта.

Очень часто инвестиции отождествляются с капиталовложениями<sup>11</sup>. Однако многие специалисты считают инвестиции более широким понятием, чем капиталовложения. Поскольку инвестиции охватывают как реальные инвестиции (собственно капиталовложения), так и портфельные (или финансовые) инвестиции.

По ныне действующему законодательству Российской Федерации понятие иностранных инвестиций опосредует во-первых, иные экономико-правовые явления, нежели прежде; во-вторых, если исходить из того, что отечественные инвестиции суть капиталовложения, то иностранные инвестиции нечто другое. Последние могут быть представлены не только в форме капиталовложений, но и в любых, не запрещенных законом формах. Однако, как на этот счет, разумно замечено в научной литературе, «подмена понятий капиталовложений безразмерным понятием инвестиций удобна только разного рода махинаторам»<sup>12</sup>.

Отождествляя отечественные инвестиции с капитальными вложениями, законодатель отказался от признака предпринимательского характера такого вложения. Хотя в легальном определении иностранных инвестиций признак предпринимательского характера вложений присутствует.

Обобщив изложенные выводы можно предложить следующее определение инвестиций (иностраннх инвестиций) – это вложение инвестором (иностраннм инвестором) принадлежащих ему объектов гражданских прав в виде имущества (в том числе денежных средств, паев, акций и др. ценных бумаг, машин, оборудования); исключительных прав на интеллектуальную собственность (в том числе технологии, конструкторские разработки и т.п.) в осуществление предпринимательской и иной экономической деятельности в России.

В целом же законодательное определение иностранных инвестиций признаётся в литературе вполне удовлетворительным, но оно, как и любое научное определение, не является законченным и исчерпывающим.

В современной экономической литературе предложено множество критериев для определения видов инвестиций:

- а) источник инвестиций (государственные, частные, иностранные, смешанные);
  - б) характер вложения (реальные, финансовые, интеллектуальные, альтернативные);
  - в) характер участия в управлении (прямые и косвенные);
  - г) период инвестирования (долгосрочные и краткосрочные);
  - д) срок окупаемости (быстро окупаемые, среднесрочно окупаемые, долгосрочно окупаемые);
  - е) степень риска (низкорисковые, среднерисковые, высокорисковые);
  - ж) позиция жизненного цикла предприятия (начальные инвестиции, экстенсивные инвестиции, реинвестиции);
- з) уровень ликвидности (высоколиквидные, среднеликвидные, низколиквидные, неликвидные) и т.д.

Соглашаясь в принципе с приведенной классификацией, в то же время необходимо отметить, что существует целый ряд иных высказываний, которые в той или иной степени содержат элементы различных группировок. К примеру, И.Подпорина все инвестиции делит на краткосрочные (до 1 года) и долгосрочные (свыше 1 года), и только последние она подразделяет на прямые (в объекты основных фондов) и портфельные (в ценные бумаги)<sup>13</sup>.

В.А.Бублик предлагает различать по объекту инвестиционной деятельности материальные (вклады в материальные объекты), нематериальные (вложения, улучшающие условия производства и технологию) и финансовые (ценные бумаги, паи и др.) инвестиции. М.В. Слипенчук выделяет два вида инвестиций: реальные (капиталообразующие) и финансовые<sup>14</sup>. Последние, в свою очередь, он подразделяет на прямые и портфельные. А.Г.Богатырев различает два источника инвестирования - государственная и частная собственность (капитал), а также две формы инвестирования - ссудная (в виде займов и кредитов) и предпринимательская (в виде прямых и портфельных инвестиций)<sup>15</sup>.

В отечественном и международном праве можно также найти подразделение инвестиций на определенные виды. Так, в ст. 2 проекта Многостороннего соглашения по инвестициям, разработанного Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР), инвестиции подразделяются на прямые (создание филиалов и дочерних предприятий, приобретение акций местных предприятий, приобретение материальных активов), портфельные (участие в уставных капиталах предприятий в инвестиционных целях), финансовые (облигации, долговые обязательства, займы), нематериальные (права интеллектуальной собственности) и новые формы инвестиций.



В соответствии с Постановлением Росстата от 03.11.04 № 50 «Об утверждении Порядка заполнения и представления унифицированных форм федерального государственного статистического наблюдения: № П-1 «Сведения о производстве и отгрузке товаров и услуг», № П-2 «Сведения об инвестициях», № П-3 «Сведения о финансовом состоянии организации», № П-4 «Сведения о численности, заработной плате и движении работников», № П-5(м) «Основные сведения о деятельности организации»»<sup>7</sup> коммерческие и некоммерческие организации при заполнении унифицированной формы федерального государственного статистического наблюдения № П-2 «Сведения об инвестициях» должны исходить из того, что инвестиции подразделяются на финансовые вложения и инвестиции в нефинансовые активы.

При этом к финансовым вложениям организации относятся вложения: в государственные и муниципальные ценные бумаги, ценные бумаги других организаций, в том числе долговые ценные бумаги, в которых дата и стоимость погашения определена (облигации, векселя); вклады в уставные (складочные) капиталы других организаций (в том числе дочерних и зависимых хозяйственных обществ); предоставленные другим организациям займы, депозитные вклады в кредитных организациях, дебиторская задолженность, приобретенная на основании уступки права требования, вклады организации-товарища по договору простого товарищества и т.п. К ним не относятся: собственные акции, выкупленные акционерным обществом у акционеров для последующей перепродажи или аннулирования; векселя, выданные организацией-векселедателем организации-продавцу при расчетах за проданные товары, продукцию, выполненные работы, оказанные услуги; вложения организации в недвижимое и иное имущество, имеющее материально-вещественную форму, предоставляемые организацией за плату во временное пользование (временное владение и пользование) с целью получения дохода; драгоценные металлы, ювелирные изделия, произведения искусства и иные аналогичные ценности, приобретенные не для осуществления обычных видов деятельности.

Инвестиции в нефинансовые активы - это инвестиции в основной капитал (в том числе жилища, здания и сооружения, машины, оборудование, транспортные средства), нематериальные активы (включая программы для ЭВМ и базы данных, изобретения, полезные модели и промышленные образцы), объекты природопользования, землю.

Важное практическое значение для юристов имеет классификация инвестиций по типу договорных отношений. Дело в том, что для того, чтобы объект гражданских прав стал инвестицией, инвестору необходимо совершить соответствующую сделку. И от того, какую сделку он заключит, зависит возникновение того или иного правоотношения. Определение гражданско-правовой природы этого правоотношения позволит установить и нормы права, подлежащие применению.

В юридической науке предпринимались попытки создать подобную классификацию. Так, А.П. Вершинин<sup>16</sup> по типу договорных отношений

различает инвестиции, в ходе которых заключаются учредительные договоры, сделки купли-продажи, совместной деятельности, займа, строительного подряда, лизинга, оказания услуг и т.д.<sup>8</sup> Поддерживая точку зрения о необходимости разработки группировок договорных форм инвестиционной деятельности (другими словами, видов инвестиционных договоров в широком смысле), нельзя не отметить незавершенность и неполноту приведенной классификации, тогда как она требует построения системы, позволяющей разграничить все известные правовые формы.

Нельзя упускать из вида и классификацию инвестиций по виду объекта гражданских прав. Исходя из нее, в западной литературе, в частности, различают следующие виды инвестиций:

- 1) движимое и недвижимое имущество;
- 2) акции, доли и иное участие в предприятиях;
- 3) денежные требования;
- 4) права интеллектуальной собственности;
- 5) бизнес-концессии, включая концессии в сфере природных ресурсов.

Другой распространенной классификацией инвестиций является выделение прямой инвестиции. Считается, что она имеет ряд преимуществ. Такие инвестиции в большей степени стимулируют инвестиционную деятельность, позволяют использовать новые технологии, секреты производства и управления, повысить уровень квалификации кадров, обеспечить доступ к рынкам и тем самым вносят больший вклад в развитие экономики страны.

Что представляет собой прямая инвестиция? В литературе предложено множество разнообразных определений. Так же, как и противопоставлений ей иных инвестиций. К примеру, по мнению Н.Г.Дорониной<sup>17</sup>, прямые инвестиции - это участие иностранных лиц в создании новых промышленных объектов путем учреждения нового юридического лица либо приобретения права контроля над деятельностью юридического лица. Если происходит приобретение или обладание акциями акционерных обществ в объеме, не позволяющем его собственнику оказывать влияние на управление обществом, а также операции, совершаемые на рынке ценных бумаг с корпоративными ценными бумагами, то они означают портфельные инвестиции.

А.М. Фарукшин к прямым инвестициям относит: а) создание и расширение находящегося в собственности зарубежного инвестора предприятия или его филиала, приобретение в полную собственность уже существующего предприятия; б) долевое участие зарубежного инвестора в новом или уже действующем предприятии; в) кредиты под конкретные народнохозяйственные проекты, а к портфельным - вложение иностранного капитала в ценные бумаги, которое не предполагает непосредственный контроль инвестора над предприятием<sup>18</sup>.

Подобное определение предлагается и другими авторами. Прямые инвестиции они определяют как вложение в уставный капитал предприятия с целью контроля над предприятием (В.А. Бублик, Е. Graham, Р. Krugman,

Е. Nwogugu, R.K. Paterson). Портфельные инвестиции осуществляются путем приобретения акций иностранных компаний, не предполагают контроль и управление компанией. Приобретение ценных бумаг с целью получения дохода, а не контроля над компанией, отличает прямые иностранные инвестиции от портфельных.

В отличие от вышеперечисленных авторов, И.Н. Лебединец<sup>19</sup> различает два вида инвестиций: прямые и косвенные. Под прямыми она понимает непосредственное инвестирование экономических программ принимающего государства, а под косвенными - участие в деятельности фондового рынка или соответствующих финансовых институтов, связанных с принимающим государством (основным признаком которых является получение прибыли в виде курсовой разницы стоимости ценных бумаг). При этом к формам прямых инвестиций она относит:

1) создание предприятий, полностью принадлежащих иностранному инвестору; приобретение предприятий в принимающем государстве;

2) учреждение предприятия на территории принимающего государства с долевым участием в них иностранного инвестора или приобретение доли участия в ранее учрежденных предприятиях, полностью принадлежавших принимающему государству, вместе с возможностью непосредственного управления их деятельностью;

3) открытие филиала иностранного юридического лица без приобретения статуса нового юридического лица;

4) приобретение акций предприятий принимающего государства, которые не дают возможность контролировать ежедневную производственную деятельность и влиять на процесс их управления непосредственно;

5) приобретение прав пользования землей, природными ресурсами и иных имущественных прав;

6) предоставление кредитов, займов и иных имущественных прав;

7) предоставление прав на использование определенных технологий, ноу-хау, goodwill и иных неимущественных прав.

В свою очередь, формами косвенных инвестиций являются:

1) пользование «фондами стран» - вложение капитала в специальные фонды стран, аккумулирующие инвестируемые капиталы в диверсифицированных ценных бумагах принимающего государства;

2) приобретение ценных бумаг, выпущенных международными институтами;

3) приобретение государственных долговых обязательств и иных ценных бумаг, гарантом которых является государство.

Реальные инвестиции - это, прежде всего, капитальные вложения. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 25.02.99 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»<sup>28</sup>, они представляют собой инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение

действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие затраты.

Подобное определение приводится в п. 3 ч. 10 ст. 4 Федерального закона от 10.01.06 № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Это инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на осуществление проектно-изыскательских работ, новое строительство, техническое перевооружение, модернизацию основных фондов, реконструкцию зданий, приобретение машин, оборудования, инструментов, инвентаря (за исключением затрат на приобретение легковых автомобилей, спортивных, туристских и прогулочных судов, а также затрат на строительство и реконструкцию жилых помещений, которые не учитываются в качестве капитальных вложений при определении стоимости инвестиционного проекта).

Поскольку инвестиции могут вкладываться не только в основные средства, представляется разумным рассматривать капиталовложение как разновидность инвестиции. Поэтому мы не поддерживаем мнение тех ученых, которые не проводят различия между этими категориями, считая их идентичными (А.Г. Богатырев, М.С. Евтеева, Л. Шерстнева).

Подводя итог, следует заключить, что критерии классификации инвестиций разнообразны. Наиболее важное практическое значение для юристов имеет их подразделение по договорным типам и видам.

В международно-правовой практике к иностранным инвестициям применяется либо «режим наибольшего благоприятствования», либо «национальный режим». В последнем случае, как принято говорить, речь идёт об единых правилах игры для иностранных и отечественных инвесторов.

В научной литературе встречаются разные мнения относительно того, какой именно режим установлен в России для иностранных инвесторов. Зачастую высказывается мнение, что в российском законодательстве закреплён национальный режим в отношении иностранных инвесторов. Эта позиция критикуется в частности, Т.Н. Нешатаевой<sup>20</sup>. По её мнению в законодательстве РФ для иностранных инвесторов последовательно регламентируется режим наибольшего благоприятствования.

Вместе с тем она отмечает, что такой режим предусмотрен в публично-правовой сфере, а в частноправовой сфере отношений с экономическими партнёрами после разрешения инвестирования к иностранным инвесторам применяется национальный режим<sup>21</sup>.

В своём современном международно-правовом понимании режим наибольшего благоприятствования был закреплён в Генеральном Соглашении по тарифам и торговле (ГАТТ). Статья 1 ГАТТ озаглавлена «Общий режим наиболее благоприятствуемой нации» и предусматривает следующее правило: «любое преимущество, благоприятствование, привилегия или иммунитет, предоставляемые любой договаривающейся стороной в отношении любого товара, происходящего из любой другой страны или предназначенного в

любую другую страну, должны немедленно и безусловно предоставляться подобному же товару, происходящему из территории всех других договаривающихся сторон, или предназначенному для территории всех других договаривающихся сторон».

Общий режим наиболее благоприятствуемой нации означает, что ранее существовавший для какой либо нации режим наибольшего благоприятствования становится общим для всех наций. А не наоборот, когда какой либо нации предоставляется наибольшее благоприятствование против общего для всех остальных лиц режима.

Таким образом, режим наибольшего благоприятствования исходит из принципа равенства всех иностранцев при распространении действия какой либо льготы или ограничения. Если в договаривающемся государстве была установлена преференция для инвесторов из какой-то одной страны, то после вступления в силу ГАТТ эта преференция стала распространяться уже на инвесторов из всех других договаривающихся стран. Следует иметь ввиду, что в контексте приведённой статьи имеются ввиду главным образом таможенные пошлины и сборы за ввоз и вывоз товара, а также расчёты по экспорту и импорту<sup>22</sup>.

О национальном режиме говорится в том же документе. Статья 3 ГАТТ озаглавлена «Национальный режим в отношении внутреннего налогообложения и регулирования». В этой статье предусматривается, что товары, происходящие с территории какой-либо договаривающейся стороны, не должны облагаться, прямо или косвенно, внутренними долгами или другими внутренними сборами любого рода, превышающими, прямо или косвенно, налоги и сборы, применяемые к аналогичным товарам отечественного происхождения.

Можно резюмировать, что национальный режим для иностранцев заключается в предоставлении им равных прав и обязанностей с национальными лицами. Как следует из текста ст. 3 ГАТТ её действие распространяется на внутренние налоги и сборы, о таможенных пошлинах и режиме осуществления трансграничных коммерческих платежей здесь не говорится.

В последние годы все чаще используется и еще одна более широкая формулировка – предоставление иностранным инвесторам «справедливых и равноправных условий»<sup>23</sup>.

Главная опасность для иностранного инвестора состоит в возможной потере своих инвестиций в результате национализации или экспроприации его собственности. В связи с этим в двусторонних соглашениях содержатся гарантии от экспроприации инвестиций, а в случае их национализации предусматривается справедливая компенсация не только самих инвестиций, но и связанной с ними выгоды.

Особое внимание в ГАТТ уделяется режиму преференций. Соответствующие оговорки совершаются в каждой статье. Преференциальный режим носит исключительный характер. В этом случае не взимаются

таможенные пошлины, налоги и сборы. Устанавливается он, как правило, для товара из слаборазвитых государств.

Почти всегда для иностранных инвесторов государства предоставляют и льготы и ограничения. Это вполне естественно, так как «внутреннее право государства, находясь в действии, образует правовой режим, состоящий из множества режимов с разным сочетанием способов, методов, типов правового регулирования». Режим деятельности иностранного инвестора всякий раз зависит от того, во что, в какой форме и в каком объёме будет совершена инвестиция.

Очевидно, что в России для иностранного инвестирования режимы наибольшего благоприятствования и национальный существуют. Утверждать, что существует только тот или другой из этих режимов не верно<sup>24</sup>. В некоторых отраслях предпринимательской деятельности закон не проводит различия между разнонациональными субъектами, а напротив подчёркивает их равенство (национальный режим). В других случаях устанавливается различие между деятельностью национальных и иностранных лиц (режим наибольшего благоприятствования), но изъятия устанавливаются в равной мере для всех иностранцев в не зависимости от того из какой именно страны происходит инвестор, либо прямо указывается на установление режима наибольшего благоприятствования.

Будучи страной с переходной экономикой, перед которой стоят серьезные задачи структурных преобразований и модернизации национальной экономики, Россия, как отмечалось выше, нуждается в привлечении иностранных капиталов. Именно поэтому она должна активно участвовать в разработке и заключении двусторонних и многосторонних соглашений, касающихся регулирования международных потоков капитала.

В июне 1992 г. Россия присоединилась к многосторонней Конвенции об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими и юридическими лицами других стран, которая была принята в марте 1965 г в Вашингтоне (отсюда другое ее название – Вашингтонская конвенция).

В настоящее время центральной проблемой создания благоприятного правового режима для иностранных инвестиций на территории РФ является **проблема стабильности правового регулирования**<sup>25</sup>. Вкладывая свои капиталы, иностранный инвестор должен иметь гарантию, что условия инвестирования не изменятся в дальнейшем. Он должен быть уверен в том, что любые изменения в законодательстве не ухудшат коммерческие результаты его деятельности как инвестора, на достижение которых он рассчитывал, принимая решение о своих капиталовложениях в определенный проект или по какому-то определенному соглашению.

Принимая решение об осуществлении инвестиций в экономику той или страны, потенциальный иностранный инвестор оценивает все условия, необходимые для успешной и стабильной предпринимательской деятельности. Это, прежде всего, уровень социально-политической и экономической стабильности. Наличие развитой законодательной базы, благоприятный и

стабильный налоговый режим и т.д., т.е. вся совокупность условий, определяющих инвестиционный климат.

Здесь же следует ограничиться замечанием о том, что в последние годы многие страны предприняли меры по либерализации национальных законов об иностранных инвестициях, внося в них соответствующие поправки либо принимая новые законы, предоставляющие более благоприятные условия для иностранных инвесторов.

Используя иностранный капитал, любая страна одновременно стремится сохранять независимость своей экономики, что создает реальную проблему совмещения независимости, с одной стороны, и взаимодействия с привлекаемым иностранным капиталом – с другой.

С позиции международного инвестиционного права первостепенное значение в правовом регулировании зарубежных капиталовложений имеет процедура **допуска иностранных инвестиций и обеспечение соответствующих правовых гарантий**<sup>26</sup>.

К сожалению, отсутствие необходимых правовых норм, специально регулирующих условия допуска иностранного инвестора, процедуру оформления начала инвестиционной деятельности, права и обязанности вкладчика, его ответственность при нарушении действующего инвестиционного законодательства, и, наконец, недостаточная разработанность механизма правовой защиты являются наиболее уязвимым местом Федерального закона от 9 июля 1999 г. N 160-ФЗ "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации".

Такое положение вещей создает дополнительные трудности, неувязки, двусмысленности в законодательном обеспечении режима иностранных инвестиций, что в конечном итоге не способствует улучшению инвестиционного климата в стране. От ученых и специалистов требуется повышенное внимание к ключевой проблеме доступа зарубежного бизнесмена к инвестиционной деятельности на территории России в соответствии с нормами международного права, закрепленными в договорном порядке и имеющими в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ приоритетное значение перед нормами отечественного инвестиционного законодательства.

Принципиально важным положением с точки зрения международного инвестиционного права является то, что допуск иностранных инвестиций - это прерогатива самого государства. Как показывает зарубежный опыт правового регулирования, в некоторых случаях чрезмерная регламентация условий допуска иностранных инвестиций снижает общий инвестиционный фон и, соответственно, тормозит развитие национальной экономики. Поэтому наиболее эффективным решением проблемы правового регулирования иностранных инвестиций является открытый доступ, который не исключает изъятия из национального режима на основе специальной оценки условий допуска и лицензирования. Безусловно, условия в форме предварительного разрешения (performance requirements) не поощряют иностранных инвесторов, приводят к утечке капиталов, а также способствуют коррупции.

Правовое регулирование иностранных инвестиций на двух уровнях - национальном и международно-правовом - включает следующие элементы:

- а) специальные законы, регламентирующие условия доступа, ввода иностранных инвестиций и порядок их функционирования;
- б) нормы, правила валютного контроля и налогообложения;
- в) процедуру урегулирования инвестиционных споров;
- г) правила отчетности иностранных инвесторов.

Основным условием признания государством-реципиентом тех или иных отношений инвестиционными является процедура **нотификации, регистрации и иногда лицензирования**. При этом требуется, чтобы данная процедура была простой и не содержала в себе дополнительных требований, от выполнения которых иностранным инвестором зависит решение уполномоченных органов о признании его действий иностранной инвестиционной деятельностью. Весь порядок действий, направленных на государственное свидетельствование возникающих на рынке такого рода отношений, называется процедурой допуска иностранных инвестиций. В соответствии с международной практикой только конкретные правоотношения в сфере иностранных капиталовложений между предпринимателями и принимающим государством выступают квалифицирующим признаком иностранных инвестиций и получают специальный правовой режим, гарантирующий безусловную защиту прав инвесторов.

Активно поощряя привлечение иностранных инвестиций в свою экономику, любое государство может в законодательном порядке закреплять определенный порядок допуска инвестиций, запрещать или ограничивать иностранный капитал в определенных сферах деятельности или на определенных территориях, устанавливать специальные условия для осуществления деятельности в определенных случаях. Что касается общего запрета на ввоз иностранных инвестиций, то практически ни в одной стране этого не наблюдается. В последние годы даже такие государства, как КНДР и Куба, становятся на путь привлечения прямых иностранных инвестиций в свою экономику.

С правовой точки зрения допуск иностранных инвесторов на отечественный рынок, в широком смысле этого слова, означает обозначение общего юридического стандарта для иностранных инвестиций и предоставление определенного режима хозяйствования. Теория и практика международного инвестиционного права режимы иностранных инвестиций делит на абсолютные и относительные. Первые базируются на принципах полной защиты и безопасности, недискриминации, справедливого и равноправного обращения, обязанности соблюдать обязательства, касающиеся инвестиций, обращения в рамках международного права. Ко вторым относятся режим наибольшего благоприятствования и национальный режим.

Принципы абсолютного режима иностранных инвестиций направлены на обеспечение полной защиты зарубежных капиталовложений. Справедливый и равноправный режим является традиционным общепринятым обычаем в



международном праве, тесно связанным с классическим определением так называемого должного прилежания. В официальном комментарии ст. 1 проекта Конвенции о защите иностранной собственности указывается, что "справедливое и равноправное обращение означает минимальный международный стандарт, который составляет часть обычного международного права". В соответствии с этой точкой зрения данный стандарт охватывает всю систему международно-правовых принципов, в том числе принцип недискриминации, обязанность защищать иностранную собственность и международный минимальный стандарт. Как известно, некоторые развивающиеся государства подвергают сомнению особое правовое положение определенных стандартов международного права и их применимость к иностранным инвестициям. По этой логике значение принципа справедливого и равноправного обращения объясняется относительным недостатком абстрактного содержания.

В соответствии с Руководством МБРР по регулированию прямых иностранных инвестиций государство может в качестве исключения отказаться от допуска следующих инвестиций:

а) противоречащих, по оценке государства, четко сформулированным требованиям национальной безопасности;

б) относящихся к отраслям и видам деятельности, зарезервированным государством за национальными частными лицами, имея в виду стоящие перед государством задачи экономического развития или необходимости защиты национальных интересов.

Итак, правоприменительная практика в области правового регулирования иностранных инвестиций в России показывает необходимость приведения отечественного законодательства в соответствие с международно-правовыми нормами.

Для успешной реализации инвестиционных проектов в России важным является обеспечение эффективного взаимодействия и поддержки местных (региональных) властей, что может обеспечить получение льгот по местному налогообложению, реальные гарантии по возврату средств и т.д.

Все эти и другие риски, присущие российской экономике, во многом связаны с переживаемым страной переходным этапом и с течением времени будут смягчаться или вовсе исчезать. Но уже и сегодня осуществление на стадии проработки совместного инвестиционного проекта комплекса специальных организационных мер позволяет минимизировать эти риски. Как показывает опыт успешно действующих в России иностранных инвесторов, затраты на проработку таких мер с лихвой окупаются в ходе реализации проекта.

Преодоление всех этих трудностей и недостатков будет способствовать решению одной из главных задач, стоящих перед Россией – задачи повышения конкурентоспособности российской экономики на основе преодоления ее отставания в инвестиционно-технологической области. Решение этой задачи предполагает активное привлечение иностранных прямых инвестиций.

- 
- <sup>1</sup> Карро Д., Жюйар П. Международное экономическое право М., 2002. С. 14.
- <sup>2</sup> Фархутдинов И.З. Иностранные инвестиции в России и международное право. Уфа, 2001. С. 10
- <sup>3</sup> Мозиас П. Прямые иностранные инвестиции: современные тенденции//МЭиМО. 2002. № 1. С. 65-66.
- <sup>4</sup> Шваршенбергер Г. «Foreing Investments and International Law». London, 1969.
- <sup>5</sup> Вознесенская Н. «Иностранные инвестиции и смешанные предприятия в странах Африки». М., 1975.
- <sup>6</sup> Сорнарага М. «The International Law on Foreign Investment.» Cambridge, 1994.
- <sup>7</sup> Вознесенская Н. Иностранные инвестиции: Россия и мировой опыт. М., 2002. С. 137.
- <sup>8</sup> Лабин Д.К. Международно-правовое регулирование иностранных инвестиций. М., 2001. С. 16.
- <sup>9</sup> Кейнс Дж. Общая теория занятости процента и денег. М., 1987. С. 117.
- <sup>10</sup> Богатырев А.Г. Инвестиционное право. М., 1992. С. 220.
- <sup>11</sup> Богатырев А.Г. Государственно-правовой механизм регулирования инвестиционных отношений (вопросы теории). Автореф. дисс... докт.юрид.наук. М., 1996. С.22.
- <sup>12</sup> Фархутдинов И.З. Соотношение международного и национально-правового регулирования иностранных инвестиций в России. Автореф.дисс... канд.юрид.наук. М., 2000.
- <sup>13</sup> Шумилов В.М. Международное публичное экономическое право. М., 2001. С. 36.
- <sup>14</sup> Максимов И.Б. Иностранные инвестиции: Учеб. пособие. Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2001. С.4
- <sup>15</sup> Богатырев А.Г. Инвестиционное право. М., 1992. С. 18.
- <sup>16</sup> Вершинин А.П. Гарантии и льготы для иностранных инвесторов в РФ //актуальные вопросы реформирования российского законодательства на современном этапе: Сб. ст. асп.-юристов. Иркутск: Издательство ИГЭА. 2001. С. 24.
- <sup>17</sup> Доронина Н.Г. Правовое регулирование иностранных инвестиций (постановка проблем и варианты решений): Автореф. д-ра юрид. наук М., 1996. С. 39-41.
- <sup>18</sup> Фарукшин А.М. Правовое регулирование иностранных инвестиций в РФ. Автореф. канд. юрид. наук. М., 1997. С. 139.
- <sup>19</sup> Лебединец И.Н. Международно-правовые гарантии иностранных инвестиций. Автореферат кан-та. юрид. наук М., 1997. С, 100.
- <sup>20</sup> Нешатаева Т.Н. Иностранные инвестиции в Российской Федерации: правовое регулирование и судебная практика // Вестник ВАС. 2000. № 7 (июль). С. 34.
- <sup>21</sup> Кучер А.Н., Никитин М.Е. Новый режим иностранных инвестиций // Законодательство. 1999. № 11. С.39.
- <sup>22</sup> Богуславский М.М. Иностранные инвестиции: правовое регулирование. М., 1996. С. 83.
- <sup>23</sup> Ошенков А.Н. Регулирование инвестиционных соглашений: проблемы отраслевой принадлежности и применимого права // МЖМП. 2000. № 2. С. 143.
- <sup>24</sup> Богатырев А.Г. О регулировании иностранных инвестиций в национальном и международном праве. С. 76.
- <sup>25</sup> Вознесенская Н. Иностранные инвестиции: Россия и мировой опыт. М., 2002. С. 137.
- <sup>26</sup> Доронина Н.Г., Семилютина Н.Г. Правовое регулирование иностранных инвестиций в России и за рубежом. М., 1993. С. 96.

**РУЗАЕВА Е.М.,**

*к.п.н., старший преподаватель кафедры трудового права и права социального обеспечения, Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина, 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8 (3532) 72-22-77, post@oimsla.edu.ru*

## **МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ЗАЩИТЫ ТРУДОВЫХ ПРАВ РАБОТНИКОВ В ВОЗРАСТЕ ДО ВОСЕМНАДЦАТИ ЛЕТ И ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫЕ ИМ ГАРАНТИИ**

**Ключевые слова:** трудовые отношения, работники в возрасте до восемнадцати лет, юридические гарантии трудовых прав, гарантии в сфере труда, защита трудовых прав, способы обеспечения трудовых прав.

*В статье автор анализирует правовые проблемы, связанные с применением международной нормативно-правовой базы, регулирующей трудовые отношения работников в возрасте до восемнадцати лет. МОТ занимается проблемами детского труда на протяжении уже более 80 лет. Результатами работы МОТ стало принятие ряда конвенций и рекомендаций, касающихся ограничения ночного труда детей, установления минимального возраста допуска детей к работе, принятие мер по искоренению наихудших форм детского труда и другие, прямо или косвенно регулирующих труд детей, что нашло отражение в данной статье.*

**Key words:** *the labor relations, workmans at age before eighteen years, legal warranties of the labor rights, warranties in sphere of the labour, protection of the labor rights, ways of the ensuring the labor rights*

*In article author analyses the practical person-legal problems, connected with using international normative-legal base, adjusting labor relations workman at age before eighteen years. The spendthrift concerns with the problem of the baby labour on length more than 80 years already. The Result of the work spendthrift became taking the row and recommendation, concerning restrictions of the night labour, determinations of the minimum age of the tolerance to work, taking the measures on exterperation of the worst forms of the baby labour and others, directly or indirectly adjusting labour. Together with that confesses that process of involvement of the persons before eighteen years in labor relations under behooving checking on the part of state has and positive sides that has found the reflection in given to article.*

Вопросы защиты прав несовершеннолетних в трудовом праве не теряют своей актуальности и в настоящее время. Организация Объединенных Наций и государства мира уделяют этому столь пристальное внимание.

Рассмотрением вопросов, относящихся к правам ребенка, занимаются многие специализированные учреждения системы ООН. Среди этих специализированных учреждений особо следует отметить Международную Организацию Труда (МОТ). Эта организация была создана в 1919 г. в рамках Лиги Наций, а в 1946 г. стала первым специализированным учреждением ООН. В работе МОТ принимают участие не только представители государств-членов, но и на равных основаниях с ними представители трудящихся и представители предпринимателей этих стран. Высший орган МОТ – ежегодная Генеральная конференция, в работе которой принимают участие по четыре представителя от каждого члена Организации, из которых двое – правительственные делегаты, а два других представляют соответственно трудящихся и предпринимателей.

Генеральная конференция МОТ разрабатывает и принимает конвенции и рекомендации по различным аспектам социальных и экономических прав.

Международные нормы об охране труда детей и подростков содержатся в многочисленных конвенциях, разработанных и принятых Международной организацией труда (МОТ). Прежде всего, это конвенции о минимальном возрасте для принятия детей на различные виды работ, конвенции о минимальном возрасте приема на работу (№ 138, 1973 г.), о минимальном возрасте найма детей на работу в сельском хозяйстве (№ 10, 1921 г.), на море (№ 58), на непромышленных работах (№ 33, 1932 г., № 60, 1937 г.), в промышленности (№ 59, 1937 г.), в качестве грузчиков угля или кочегаров на флоте (№ 15), в качестве рыбаков (№ 112). Остановимся подробнее на положениях некоторых перечисленных выше конвенций.

Так, Конвенция МОТ № 58, устанавливающая минимальный возраст найма детей на работу на море, от 24 октября 1936 г. предусматривает, что дети моложе 15 лет не могут быть заняты или работать на борту судов, кроме тех, на которых заняты члены только одной семьи. Имеется в виду, что национальные законы или правила могут предусмотреть для детей не моложе 14 лет выдачу удостоверений, разрешающих им быть нанятыми в случае, если школьная или иная компетентная власть, указанная законами и правилами, убедится после должного учета здоровья и физического развития ребенка в том, что такая работа отвечает интересам ребенка (ст. 2).

В Конвенции МОТ № 60 относительно возраста приема детей на непромышленные работы от 22 июля 1937 г., говорится, что национальные законы или правила должны установить количество часов в день, в течение которых дети, возраст которых превышает 14 лет, могут быть заняты на легких работах (ст. 2-3). Предусматривается также, что национальные законы или правила должны установить возраст или возрасты, превышающие упомянутые в ст. 2 настоящей Конвенции, для допуска молодежи и подростков к любой работе, которая по своему характеру или по условиям, в которых она производится, является опасной для жизни, здоровья или нравственности лиц, связанных с ней (ст. 5).<sup>1</sup>

Масштабы детского труда измерить трудно. Во всех странах существуют возрастные ограничения и правила, но многие дети работают нелегально и не

подпадают под официальную статистику. Кроме того, в сельских районах дети привлекаются к труду в натуральном хозяйстве, который, как и труд женщин, редко полностью учитывается при обычном сборе данных.

Европейская Социальная Хартия 1961 года (с изменениями 1991 года) включает ст. 7 “Право детей и подростков на защиту”, которая предусматривает особое положение детей и подростков в сфере трудовых отношений, в частности:

- минимальный возраст приема на работу составляет 15 лет, за исключением случаев, когда дети заняты на определенного вида легких работах, не способных нанести ущерб их здоровью, нравственности или образованию;

- более высокий минимальный возраст для приема на работу в отношении определенных видов занятий, которые считаются опасными и вредными для здоровья;

- запрет привлечения лиц, на которых распространяется положение об обязательном обучении, к таким работам, которые лишают их возможности воспользоваться в полном объеме этим обучением;

- ограничение продолжительности рабочего дня для лиц в возрасте до 16 лет в соответствии с потребностями их развития и, в частности, с их потребностями в профессиональной подготовке;

- право на справедливую оплату труда или на соответствующее пособие за молодыми трудящимися и учениками;

- время, затраченное подростками на профессиональную подготовку во время обычного рабочего дня с согласия работодателя, рассматривается как часть рабочего дня;

- для работающих лиц в возрасте до 18 лет как минимум трехнедельный ежегодный оплачиваемый отпуск;

- запрет на использование лиц в возрасте до 18 лет на ночных работах, за исключением некоторых видов работ, предусмотренных в национальных законах или нормативных актах;

- обязательный и регулярный медицинский осмотр лиц в возрасте до 18 лет, занятых на некоторых видах работ, предусмотренных национальными законами или иными нормативными актами;

- обеспечение специальной защиты от опасности физического и морального ущерба, которой подвергаются дети и подростки, и, в частности, от опасности, которая прямо или косвенно связана с их работой.

Международное бюро труда собрало в 1998 году имеющиеся в распоряжении данные о коэффициенте участия в экономической деятельности детей по 124 странам. Из развитых регионов только в Западной Европе выявлено участие детей в возрасте 10-14 лет в рабочей силе – 0,3% девочек и 0,4% мальчиков, что составляет в этом регионе около 36000 девочек и 50000 мальчиков.

В развивающихся регионах доля работающих детей колеблется в пределах от 4% до более 20% всех детей возрастной группы 10-14 лет. Самая высокая доля работающих девочек отмечается в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, Восточной Азии и Океании, всюду около 20%, далее идет Южная Азия -

с 10%. Самый низкий процент отмечается в Северной Африке и Западной Азии, а также в странах Карибского бассейна – между 4% и 6% и 7% в Латинской Америке. Согласно данным, показатели, касающиеся мальчиков, обычно выше, чем показатели, касающиеся девочек.<sup>2</sup>

Так же, как и в отношении взрослого населения, существует большая вероятность недоучета женской экономической деятельности в связи с характером труда, которым занимаются девочки. Поскольку распределение ролей между женщинами и мужчинами определяется рано, девочки растут, помогая в выполнении типичных женских работ, таких как доставка воды, помол, очистка зерен риса от шелухи и другая работа, связанная с производством продуктов питания. Обычно этот труд остается неучтенным. Уже в пятилетнем возрасте девочкам поручают присмотр за их младшими братьями и сестрами, чтобы высвободить матерям время на другую работу. Если они поступают в школу, на них смотрят как на дополнительные руки в период уборки урожая или в другие моменты пиковых потребностей в рабочей силе, их часто отрывают от учебы, и вскоре они перестают посещать школу.

Статистические данные об использовании времени детьми в сельских районах Индии и Непала показывают, например, что девочки и мальчики в возрасте от 6 до 14 лет много часов в день отдают работе, при этом девочки работают больше по времени, чем мальчики.<sup>3</sup>

По оценке МБТ (Международного Бюро Труда), большинство экономически активных детей трудится в сельском хозяйстве – 75% работающих мальчиков и 80% работающих девочек. Около 10% экономически активных девочек и мальчиков заняты в обрабатывающей промышленности, соответственно 11% и 9%, остальные же работают в торговле, ресторанах, гостиницах и в сфере коммунальных, социальных и личных услуг.

Осуществление международной Программы по искоренению детского труда (ИПЕК) МОТ началось в 1992 году в шести странах-участницах: Бразилии, Индии, Индонезии, Кении, Таиланде и Турции. В 1994 году к этой программе присоединились еще пять стран: Бангладеш, Непал, Пакистан, Филиппины и Объединенная Республика Танзания. Во втором полугодии 1995 года был начат региональный проект по распространению деятельности в рамках ИПЕК еще на 13 стран Центральной и Южной Америки.<sup>4</sup>

Трудящиеся дети во всем мире подвергаются эксплуатации в силу их несовершеннолетия и отсутствия организации. Однако отметим, что легкий детский труд (до нескольких часов в день) для детей в возрасте от 14 до 15 лет в условиях домашнего хозяйства или как компонент неформального образования и профессиональной подготовки является нормальным процессом их возмужания, в связи с чем такой труд не считается вредным для них. Искоренению должен подлежать только труд детей в возрасте 15 лет и младше, который применяется в условиях, подавляющих как физическое, эмоциональное так и интеллектуальное развитие. Поэтому первоочередной задачей ИПЕК является поддержка мер, нацеленных на то, чтобы положить конец этой нетерпимой практике и предотвращать появление подобных фактов. При этом основными целевыми

группами являются дети, находящиеся в особенно уязвимом положении: дети, работающие в условиях принудительного труда и рабства; дети, занятые на вредных работах, а также работающие дети, не достигшие 11-летнего возраста. В рамках этих категорий особое внимание уделяется работающим девочкам.

Подход, применяемый ИПЕК, зависит от характера проблем, возникающих в связи с детским трудом, и от того, как эти проблемы рассматриваются в каждой отдельно взятой стране. В большинстве случаев, однако, применяется ряд уже установленных мер. Во-первых, требуется стимулировать трехсторонних участников МОТ и других партнеров к тому, чтобы они начинали диалог по проблемам в этой области и создавали союзы по их преодолению. Затем проводится ситуационный анализ, цель которого заключается в том, чтобы выяснить природу и масштаб проблемы детского труда в стране. На основе этого разрабатывается национальная политика, способствующая решению конкретных проблем. Затем основные усилия направляются на укрепление уже существующих организаций и создание организационных механизмов, которые обычно включают национальные руководящие комитеты, ведающие осуществлением проекта, в состав которых входят представители соответствующих ведомств, организаций работодателей и трудящихся и неправительственных организаций. Этим закладывается основа для действий в таких областях, как разработка, развитие и применение «охранного законодательства» в отношении детского труда.

В странах, присоединившихся к ИПЕК, создаются и осуществляются национальные программы, определяющие сферу детского труда. Перед этими национальными программами стоит задача оказывать содействие странам, готовым принять на себя определенные обязательства, разрабатывать политику, выделять соответствующие бюджетные средства и создавать инфраструктуры с тем, чтобы они могли собственными силами решать проблему детского труда. Сроки реализации этих программ зависят от ситуации в каждой стране, однако общий подход, используемый в рамках ИПЕК, состоит из двух элементов – поэтапного внедрения этих мер и постепенной передачи всей ответственности самими государствами, имеющих целью добиться устойчивости действий со стороны правительств и их партнеров на национальном уровне как основополагающей политической задачи.

Следует подчеркнуть, что правительства государств мира должны сделать неотъемлемым элементом своей национальной политики в области детского труда меры, обеспечивающие доступность основного образования предоставляемого за счет государства. Нередко требуются особые меры, обеспечивающие охват образованием трудящихся детей. Например, в Индонезии оказана поддержка министерству образования, которое разработало программу внешкольного обучения для 10 миллионов детей, не посещающих школу, нацеленную, в первую очередь, на работающих девочек и подростков в возрасте младше 15 лет. Подготовлены учебные материалы, учитывающие нужды детей, работающих мойщиками автомашин, чистильщиками обуви, сборщиками отходов, уличными

торговцами, а также в качестве сельскохозяйственных рабочих, домашней прислуги или промышленных рабочих.

Пожалуй, ни в одной стране детский труд не упорядочен столь педантично, как в Германии. Ребята разносят газеты, баюкают младенцев, работают на стройках. Так проводят свое свободное время многие немецкие школьники и школьницы в возрасте от 13 до 16 лет. За час работы они получают от 5 до 10 марок, по немецким стандартам – гроши. Поэтому и спрос на их услуги велик. Работа ждет их повсюду. Недавний опрос показал, что 45% старшеклассников работают более или менее регулярно, и это число растет из года в год.

Каждый пятый подросток берется за работу, запрещенную для детей. Собственно говоря, детский труд в Германии вообще под запретом. Но из правил есть исключения. Допускается, в частности, оказание детьми нерегулярных платных услуг. Так, с согласия родителей подростки, достигшие 13 лет, могут не более 3 часов в день помогать на уборке урожая, 2 часа разносить газеты или собирать мячи на теннисном корте. В 15 лет допускается уже работа четыре недели подряд, но только во время каникул. В будущем число таких исключений собираются увеличить.

Детский труд также весьма популярен и в Великобритании. Причем здесь нет никакой эксплуатации детей и подростков. Напротив, закон гарантирует подросткам всяческую защиту. Законодательство позволяет предоставлять работу лицам не моложе 12 лет. При этом оговаривается, что они не имеют права работать более трех часов в день и не могут быть использованы на вредных производствах, в ночных сменах или в сменах, которые бы затрудняли посещение школы.

Фактически подросткам остается сфера обслуживания. В остальных областях экономики крайне сложно соблюсти все эти законодательные требования. Самое популярное место работы – небольшой местный магазинчик или кафе. Чаще всего подростки не платят налогов. Зарплата их обычно не ниже минимальной налогооблагаемой. А социальные отчисления и муниципальные налоги платят только совершеннолетние.

На сегодняшний день в Великобритании зарегистрировано три миллиона работающих подростков – цифра, явно дающая понять, сколь привлекателен для самих подростков труд и сколь положительно к этому явлению отношение взрослых. Власти всячески содействуют трудоустройству подростков. Единственное, что вне компетенции властей, – минимальная зарплата. Эта проблема целиком отдана на соглашение между работником и работодателем.

Ряд конвенций предусматривает обязательное проведение медицинского освидетельствования детей: Конвенция № 77 – в промышленности (1946 г.); Конвенция № 78 – на непромышленных работах (1946 г.); Конвенция № 124 – для подземных работ (1965 г.). В частности, в Конвенции № 77 устанавливается, что дети и подростки моложе 18 лет не будут приниматься на работу на промышленные предприятия, если в результате тщательного медицинского



освидетельствования будет установлено, что они не пригодны для работы, на которой должны быть использованы.

Национальные же законы или правила должны определять орган, компетентный выдавать удостоверения о пригодности к работе, а также определять условия, которые должны соблюдаться при составлении и выдаче документа. Национальные законы или правила должны либо сами определять профессии или категории профессий, при которых медицинское освидетельствование и переосвидетельствование с целью выяснения пригодности к работе необходимо проводить по крайней мере до 21 года, либо уполномочивать на это соответствующую власть (ст. 4).

Международная организация труда приняла ряд норм, направленных на ограничение ночного труда детей и подростков: Конвенция № 6 (1919 г.) о ночном труде подростков в промышленности; Конвенция № 79 (1946 г.) о ночном труде подростков на непромышленных работах; Конвенция № 90 (1948 г.) о ночном труде подростков в промышленности. В частности в Конвенции № 90 предусматривается, что законы или правила по осуществлению настоящей конвенции должны: а) предписывать надлежащие меры для того, чтобы эти законы или правила доводились до сведения всех заинтересованных лиц; б) определять лиц, ответственных за выполнение положений настоящей Конвенции; в) предписывать соответствующие меры наказания за всякого рода нарушения этих положений; г) предусматривать учреждение и содержание системы инспекции, необходимой для обеспечения эффективного осуществления этих положений; д) требовать от каждого нанимателя ведения регистрационной книги с указанием имен и даты рождения всех используемых им лиц, не достигших 18-летнего возраста.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, можно констатировать, что, несмотря на их немногочисленность, Конвенции МОТ в целом все же служат охране труда несовершеннолетних. Однако многие положения нуждаются в доработке и требуют дополнительной регламентации.

---

<sup>1</sup> Погудина М.В. К вопросу об охране труда несовершеннолетних // Вестник ТИСБИ, 2000г. - №3.-С.-76.

<sup>2</sup> Погудина М.В. К вопросу об охране труда несовершеннолетних // Вестник ТИСБИ, 2000. - №3.-С.-78

<sup>3</sup> Статистический ежегодник ООН по вопросам образования, науки, культуры.- Нью-Йорк, 1997.- С.24-25.

<sup>4</sup> Доклад Консультанта статистического отдела Секретариата ООН на основе данных национальных исследований. – М., 1998-С.17-19

**ФОМИН С.А.,**

*преподаватель кафедры конституционного и международного права,  
Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина,  
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8 (3532) 72-22-77,  
sfomin75@mail.ru*

## **ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ ИНВЕСТИЦИОННЫХ СПОРОВ МЕЖДУНАРОДНОГО ХАРАКТЕРА**

***Ключевые слова:** инвестиционные споры, международное инвестиционное право, иностранный инвестор, иностранная инвестиция.*

*В настоящей статье дается комплексное исследование правовой природы инвестиционных споров на основе анализа точек зрения российских и зарубежных ученых, международно-правовых норм и актов действующего законодательства РФ в данной области. Проблематика данной темы включает рассмотрение вопросов выделения видов инвестиционных споров по различным основаниям классификации, а также отграничение инвестиционных споров от иных споров, возникающих в ходе международного сотрудничества. В работе приводятся практические примеры, в том числе из арбитражной практики.*

***Key words:** investment disputes, international investment law, foreign investors, foreign investment.*

*This article provides a comprehensive study of the legal nature of investment disputes on the basis of the analysis point of view of Russian and foreign scientists and international legal norms and acts of the current Russian legislation in this area. Problems of this topic include consideration of the allocation of investment disputes on various grounds of classification, as well as the delimitation of Investment Disputes of the other disputes that arise in the course of international cooperation. The paper provides practical examples, including the arbitration practice.*

Нельзя внести ясность в рассуждения, если она сначала не введена в определения.

В.Гершель

Основная цель определения - раскрыть или уточнить содержание понятия. Впрочем, не менее важная его цель - отличить и отграничить определяемый объект от всех иных (это ведь заложено в самом названии - ОПРЕДЕЛЕНИЕ). Задачей определения считается раскрытие сущности определяемого объекта, а ведь хорошо известно, что за первой, поверхностной сущностью каждого объекта просматривается и вторая, более глубокая сущность, за ней - третья, и этот процесс углубления и все более полного познания - бесконечен, как бесконечен

путь к абсолютной истине. А это значит, что, какое бы определение объекта мы ни давали, оно неизбежно будет неполным (т.е. всегда его можно уточнить или углубить). Более того, определение одного и того же объекта меняется. Отсюда понятны трудности, с которыми приходится сталкиваться при определении, понятна и изменчивость определений во времени и в отношениях. Дело в том, что нельзя в принципе дать определение всем понятиям без исключения. Ведь для того, чтобы дать определение какому-либо объекту, необходимо в определяющей его части использовать уже известные понятия, а это значит только одно: уже изначально следует обладать неким набором первичных понятий и терминов, известных безо всякого определения. Попытка определить то, что понятно и очевидно, только затемнит его. Итак, правила определения существуют, но - ни одно из них, безусловно, не выполняется (или выполняется, но с колоссальным трудом). Из этой ситуации есть один простой и универсальный выход. Дело в том, что различают определение - описание (или реальное определение) и определение - предписание (или номинальное определение). Первое относится к тому понятию, которое уже есть и уже используется в обиходе, имеет вполне определенное смысловое наполнение и некое общепринятое понимание. Поэтому определение-описание этого объекта может быть либо истинным, либо ложным в зависимости от того, насколько оно совпадает с общепринятым. Что касается определения-предписания, то оно формируется для узкой, конкретной ситуации или обсуждения и относится к тому, как участники обсуждения и совместных действий договорятся называть то или иное явление или предмет (независимо от того, как это определение соотносится с общепринятыми понятиями, если они существуют); значит, о его истинности или ложности говорить нет смысла. Определение - предписание имеет узкую область применения, согласованную участниками.

Целью настоящей статьи является анализ понятия «инвестиционный спор» и определение его разновидностей по различным основаниям классификации. Актуальность исследования обусловлена отсутствием единообразного универсального международно-правового механизма разрешения инвестиционных споров в настоящее время. Вместе с тем, практика деятельности государств и международных организаций в данной сфере привлекает внимание ученых, и в научной литературе в последнее время данная проблематика освещается достаточно активно. «Разрозненные и порой кардинально отличающиеся друг от друга национальные и отдельные дву- и многосторонние режимы разрешения споров неизбежно приводят к ситуациям, в которых инвесторы из тех стран, которые не являются участницами двусторонних или многосторонних международных договоров в сфере инвестиций, могут искать средства правовой защиты по инвестиционным спорам под эгидой соответствующего национального законодательства делового партнера инвестора либо много- и двусторонних международных соглашений и договоров, стороной которых является государство - получатель инвестиций.»<sup>1</sup>

Инвестиционный спор между государством и иностранным инвестором представляет собой хитроумный правовой лабиринт. Инвестиционное соглашение

заключается для достижения двух целей - административной и экономической. Под административной целью следует понимать решение государственных социальных задач, а под экономической — получение прибыли.<sup>2</sup> Выгода для государства выражается как в виде получения прибыли, так и в форме иного положительного результата (создание инфраструктуры, развитие экономически слабого региона, решение иных государственных задач). Для инвестора выгода заключается в получении прибыли, что соответствует подходу российского законодательства, Федеральный закон от 9 июля 1999г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»<sup>3</sup> в качестве цели инвестиционной деятельности иностранного инвестора определил извлечение прибыли. Первоначально защиту прав и интересов инвестора осуществляло государство — экспортер капитала, и споры имели публично-правовой, межгосударственный характер. В результате эволюции правового регулирования инвестиционных правоотношений между принимающим государством и иностранным инвестором последнему было предоставлено право самому, без участия своего государства, защищать свои права и интересы. Однако мнение о публично-правовой природе инвестиционных споров все же господствовало до конца 1970-х гг. В связи с вышеизложенным процедуры разрешения инвестиционных споров между государством и иностранным инвестором часто сравнивали с процедурами улаживания межгосударственных споров, к которым согласно ст. 33 Устава ООН относятся «договоры, обследование, посредничество, примирение, арбитраж, судебное разбирательство, обращение к региональным органам или соглашениям или иным мирным средствам». Вместе с тем, в настоящее время в доктрине и судебной практике существуют утверждения о частноправовой природе инвестиционных споров, следовательно специфика инвестиционного спора обусловлена столкновением при его разрешении частного и публичного права, международного и внутригосударственного регулирования, что создает научный и практический интерес для исследования.

Правильно подобранный, адекватно воспринятый и общепризнанный «термин должен быть понятен вне контекста – таков критерий точности термина»<sup>4</sup>. Под инвестиционными спорами в широком смысле понимаются любые споры, связанные с инвестициями. Это могут быть споры экономического, технического, технологического, административного и правового характера между различными субъектами. Причем экономические, технические, технологические и административные споры могут как иметь самостоятельный характер, так и являться составной частью правового спора. В российском законодательстве термин «инвестиционный спор» прямо не используется. Пока в действующих нормативных правовых актах дефиниция «инвестиционный спор» не применена, она имеет собирательное, доктринальное значение. Однако вследствие международного характера инвестиционных правоотношений, особого механизма разрешения инвестиционных споров и процедуры исполнения принятого решения необходимо учитывать нормы международного права и правоприменительную практику. Согласно ст. 25 Вашингтонской конвенции к инвестиционным спорам относятся правовые споры, возникающие

непосредственно из отношений, связанных с инвестициями, между принимающим государством (или любым уполномоченным органом государства, о котором сообщено в МЦУИС) и лицом (физическим или юридическим) другого государства. По мнению М.А. Баратовой, из п. 4 ст. 25 Вашингтонской конвенции следует, что «государству — участнику конвенции предоставляется возможность дать определение понятия инвестиционные споры» в национальном законодательстве... Государство, самостоятельно определяя категории инвестиционных споров, передаваемых для рассмотрения в МЦУИС, косвенным образом дает определение понятия «инвестиционные споры».<sup>5</sup> Представляется, что таким образом государство все же не дает такого определения, а всего лишь определяет компетенцию МЦУИС относительно инвестиционных споров со своим участием или с участием лиц, имеющих национальность этого государства. В узком смысле под инвестиционными спорами следует понимать правовые споры между государством и иностранным инвестором, связанные с инвестициями последнего на территории первого. В доктрине именно такие споры принято называть инвестиционными.<sup>6</sup> Это обусловлено наличием квалифицирующих признаков — особым составом участников споров (иностраный инвестор), спецификой предмета (связь с инвестициями) и особым порядком урегулирования инвестиционных споров. Так в ст. 10 Федерального закона от 09.07.1999 N 160-ФЗ (ред. от 29.04.2008) "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации" указано: «Спор иностранного инвестора, возникший в связи с осуществлением инвестиций и предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации, разрешается в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами в суде или арбитражном суде либо в международном арбитраже (третейском суде).» Такая формулировка требует некоторого уточнения. В частности, споры следовало бы разделить на обычные (коммерческие, экономические) и инвестиционные. Первые возникают из обычных договорных отношений с российскими субъектами предпринимательской деятельности и между собой. Вторые связаны с нарушением государственных гарантий защиты инвестиций и предъявлением исков государству и государственным органам. Право обращаться в международные арбитражные (третейские) суды следует признать только в случае инвестиционного спора. В российской науке международного права различают международный публичный арбитраж, предназначенный для урегулирования споров между государствами и другими субъектами международного публичного права и международный коммерческий арбитраж, разрешающий коммерческие споры.<sup>7</sup> Из рассматриваемой статьи неясно, вправе ли международный коммерческий арбитраж, рассмотреть подобный спор. Для этого необходимо обращаться к другим специальным законодательным актам, что никак не способствует ясности правового регулирования и однозначному толкованию этой нормы. Положение усугубляется тем, что ст. 2 этого же закона относит к иностранным инвесторам - иностранное юридическое лицо, иностранную организацию, не являющуюся юридическим лицом, иностранных граждан, лиц без гражданства, международные организации и (!) иностранные

государства. Очевидно, что правовой режим и механизм рассмотрения споров между такими субъектами не может быть определен одинаково. В силу общепризнанных принципов и норм международного права, которые в соответствии с ч.4 ст. 15 Конституции РФ являются составной частью правовой системы нашего государства, в частности принципа суверенного равенства государств, сомнительным является возможность закрепления в национальном законодательстве объема прав и обязанностей такой категории инвесторов как иностранное государство. Такая категория отношений должна регулироваться прежде всего международными договорами, а споры, соответственно, исторически сложившимися международно-правовыми средствами мирного разрешения споров (переговоры, добрые услуги, посредничество, следственные и согласительные процедуры, международный арбитраж и судебное разбирательство). Следует также принять во внимание, что далеко не все государства придерживаются доктрины ограниченного (либо функционального) иммунитета. Многочисленные трудности при улаживании инвестиционных споров связаны с различным толкованием терминов, причем не только в разных правовых порядках, но и в рамках одного правового порядка. Из анализа законодательства, судебной и договорной практики следует, что содержание терминов «инвестор», «инвестиции», «капиталовложения», «иностранцы», «осуществление капиталовложений» имеют ключевое значение при разрешении инвестиционных споров. От толкования этих терминов зависит применение особого порядка урегулирования инвестиционных споров, объем предоставляемой иностранному инвестору правовой защиты. Наиболее важным среди прочих для правильной квалификации инвестиционного спора представляется термин «инвестиции». Для более полного понимания того, чем является инвестиция, как определяется содержание данного понятия, целесообразно обратиться к попыткам определения сущности данной категории. В современной жизни каждый человек в той или иной степени сталкивается с понятием "инвестиция". Интересно между тем, что единого подхода к определению содержания данного понятия нет. Преобладающая точка зрения состоит в том, что инвестиция - это экономическая и правовая категория одновременно. Под инвестициями можно понимать использование вещей для извлечения дохода. В монетарном смысле под инвестицией понимается использование денег для получения прироста денег и извлечения дохода. В Толковом словаре русского языка под редакцией С. Ожегова, инвестиции определяются как долгосрочные вложения капитала в отдельные отрасли экономики. Юридические словари, в частности Большой юридический энциклопедический словарь, предлагают иной подход. Под инвестициями понимается вложение капитала в какое-либо дело путем приобретения каких-либо ценных бумаг или непосредственного предприятия (предприятий) с целью получения дополнительной прибыли или влияния на дело предприятия, компании. В экономической литературе содержатся множественные определения инвестиции. Так, ряд авторов характеризуют инвестиции как процесс вложения денег в объект инвестирования в определенный момент времени в настоящем, чтобы обеспечить возможность получения больших денег в

будущем. Другие авторы рассматривают инвестиции как затраты на производство и накопление средств производства и увеличение материальных запасов. В законодательстве Российской Федерации определение понятия "инвестиция" можно увидеть в двух нормативных правовых актах. Речь идет о Федеральном законе от 25 февраля 1999 г. "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений" и о Федеральном законе от 9 июля 1999 г. "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации". В Законе об инвестиционной деятельности под инвестициями понимаются денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта. В Законе об иностранных инвестициях под иностранной инвестицией понимается вложение иностранного капитала в объект предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации в виде объектов гражданских прав, принадлежащих иностранному инвестору, если такие объекты гражданских прав не изъяты из оборота или не ограничены в обороте. Представляется необходимым выделить следующие ключевые категории, которые характеризуют понятие инвестиции. К ним, прежде всего, относятся характер использования инвестиций - в виде вложения в объекты деятельности. Не менее важен и такой элемент, как цель инвестирования, под которой понимается получение прибыли или увеличение запасов. В свою очередь, в основе цели лежит интерес инвестора. Очевидно, что далеко не во всех случаях цель инвестора состоит в получении прибыли, так как зачастую основной целью инвестора является достижение экономически полезного эффекта, результаты которого имеют выгодный инвестору имущественный аспект. Важным элементом понятия инвестиций является процесс инвестирования, т.е. собственно деятельности по инвестированию. В международной практике существуют многочисленные подходы к определению понятия "инвестиции". Так, в практике ВТО используется определение инвестиций, основанное на методе привязки понятия "инвестиции" к определенному инвестиционному активу, которым могут быть объекты как из сферы прямых иностранных инвестиций, так и объекты из сферы портфельных инвестиций. Примером такого использования служит документ № 3, являющийся составной частью Генерального соглашения по услугам (GATS), которое, в свою очередь, является составной частью соглашений, в совокупности представляющих правила и нормы ВТО.

В свою очередь, альтернативный подход (по отношению к определению инвестиций через привязку к инвестиционному активу) используется в Кодексе либерализации движений капитала, принятом и используемом Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию. Он заключается в том, что инвестиция определяется через основанные на сделках движения капитала. К примеру, указанный Кодекс определяет прямые иностранные инвестиции как процесс, в результате которого устанавливаются длящиеся экономические отношения и инвестору предоставляется возможность осуществления эффективного контроля над управлением бизнесом. Интересно, что ряд

двусторонних соглашений о свободной торговле, в частности Соглашение о свободной торговле 1988 г. между Канадой и США, определяет прямые иностранные инвестиции как учреждение или приобретение бизнеса или доли в нем, имеющее своей целью установление контроля инвестора над бизнесом<sup>8</sup>. Достаточно широко определено "инвестиции" в современных двусторонних международных договорах об инвестициях, которое может включать права денежного требования ("claims to money"), права требовать исполнения ("claims to performance") или права, устанавливаемые законом или контрактом ("rights conferred by law or contract"). Таким образом, граница между защищаемыми инвестициями и обычными коммерческими транзакциями стирается или, по меньшей мере, становится менее четкой. В результате расширяется потенциальный предмет инвестиционных споров. Государства-ответчики в своих юрисдикционных возражениях традиционно пытаются разграничить защищаемые инвестиции и обычные коммерческие транзакции, которые не должны подлежать инвестиционной защите. Однако это не всегда удается. Примером нового подхода может служить недавно принятое решение в деле Romak v. Uzbekistan (PCA Case N AA280), в котором разовая коммерческая сделка (one-off transaction) не была признана защищенной инвестицией в результате попытки трибунала сформулировать универсальное понятие "инвестиции". Такой подход, при всей его привлекательности для государств-ответчиков, вызывает критику некоторых комментаторов как неоправданное ограничение прав государств определять более широко инвестицию, подлежащую защите в договоре о защите инвестиций, особенно если дело рассматривается вне МЦУИС.

Не облегчает разрешение инвестиционных споров и тот факт, что каждый инвестиционный спор между государством и иностранным инвестором носит индивидуальный характер, так как спорные правоотношения имеют индивидуальное правовое регулирование спор, связанный с ними, — индивидуальный механизм разрешения.

Классификация как одна из методологических проблем занимает особое место в современной науке. Классификация представляет собой сложный механизм, естественный инструмент познания реальной действительности, своеобразный источник знания о ней. В процессе классификации познаются объективно существующие закономерности, где каждый рассматриваемый объект получает определенную правовую оценку (рейтинг).<sup>9</sup> С помощью классификации происходит теоретическое осмысление различных правовых явлений и устанавливается их соответствие эмпирическому материалу. Исходя из этого можно сделать вывод о том, что классификация имеет важное теоретическое и практическое значение, так как она является одним из элементов человеческой деятельности, в том числе и научной. Именно поэтому перед исследователями рано или поздно встанет вопрос о необходимости классификации тех или иных явлений общественной жизни.

В литературе встречается различное деление инвестиционных споров на категории. Например, М.М. Богуславский все инвестиционные споры подразделяет на две группы. К первой группе отнесены «инвестиционные споры,



под которыми в международной практике понимаются споры между иностранным частным инвестором и государством, принимающим частные инвестиции».<sup>10</sup> «По своему содержанию, — пишет М.М. Богуславский, — эти споры могут касаться условий и порядка выплаты компенсации в случае национализации и осуществления иных принудительных мер, возмещения убытков в случае вооруженных конфликтов, в случае причиненного инвестору действиями органов и должностных лиц ущерба, а также в иных аналогичных случаях».<sup>11</sup>

Ко второй группе, по мнению того же автора, могут быть отнесены различные категории споров. «Это споры между участниками (партнерами) совместного предприятия, споры одного из участников с совместным предприятием. Это так называемые хозяйственные споры между предприятиями с иностранными инвесторами, с одной стороны, и предприятиями и фирмами страны местонахождения такого предприятия с иностранными инвестициями».<sup>12</sup>

При классификации инвестиционных споров также можно использовать критерий характера требований, критерий основания возникновения спора и критерий предмета спора.

**По характеру требования** инвестиционные споры можно разделить на:

- частноправовые;
- публично-правовые;
- смешанные.

Споры о возмещении убытков, о взыскании неустойки, о внесении изменений в инвестиционное соглашение носят характер частноправовых. Примером публично-правовых споров являются споры о соблюдении принципов экспроприации, о соблюдении принципов выплаты компенсации, установленных в международных договорах — межправительственных соглашениях о поощрении и взаимной защите капиталовложений (СПЗКВ РФ с иностранными государствами), о предоставлении режима наиболее благоприятствуемой нации. Примером публично-правовых споров могут быть также споры, возникающие в связи с налогообложением инвестиционной деятельности. Как правило, инвестиционные споры имеют смешанный характер, когда инвестор одновременно предъявляет требования публично-правового и частноправового характера.

**По основанию возникновения** инвестиционные споры можно разделить на две группы.

- К первой группе относятся споры, связанные с односторонними суверенными актами государства по вмешательству в инвестиционную деятельность — изменение условий осуществления инвестиционной деятельности через изменения в законодательстве принимающего государства, экспроприация инвестиций или мер, подобных ей; иные действия государственных органов и должностных лиц, ущемляющие права инвесторов; предоставление фискальных льгот и привилегий. В данной категории споров государство в первую очередь выступает как суверен, и доминирует, таким

образом, публично-правовой аспект отношений принимающего государства и иностранного инвестора. Для рассматриваемой категории споров будут характерны два вида требований. Это требования об установлении юридического факта (например, подтверждение факта ухудшения условий осуществления инвестиционной деятельности) и требования о выплате компенсации.

• Вторую группу образуют споры, связанные с инвестиционным соглашением (преддоговорные споры, толкование условий инвестиционного соглашения, неисполнение или ненадлежащее исполнение стороной обязательств по инвестиционному соглашению, изменение инвестиционного соглашения, прекращение инвестиционного соглашения). В данной категории споров на первый план выходят частноправовые правоотношения принимающего государства и иностранного инвестора и соответственно роль государства как стороны договора.

**По критерию предмета** спора инвестиционные споры можно разделить на три категории:

- споры, связанные с допуском инвестора к осуществлению инвестиционной деятельности;

- споры, связанные с реализацией инвестиционного проекта, то есть возникающие непосредственно при осуществлении инвестиционной деятельности;

- споры, связанные с прекращением инвестиционной деятельности.

Именно в этих трех категориях инвестиционных споров наиболее наглядно проявляется их специфика. В спорах, связанных с **реализацией инвестиционного проекта** можно выделить в качестве самостоятельных подвидов, каждый из которых имеет свою специфику:

- инвестиционные споры, связанные с нарушением иностранным инвестором своих обязательств;

- инвестиционные споры, связанные с изменением условий осуществления инвестиционной деятельности;

- споры, связанные с нарушением принимающим государством инвестиционного соглашения.

В свою очередь, споры, связанные с реализацией инвестиционного проекта, могут быть также разделены на виды в зависимости от формы осуществления инвестиций. Это споры, связанные с: осуществлением прямого инвестирования; портфельными инвестициями; иностранными инвестициями.<sup>13</sup>

В зависимости **от времени возникновения** инвестиционных трудностей по мнению Н. Лашко можно выделить две типичные для споров о защите инвестиций ситуации<sup>14</sup>.

В первом случае инвестор сталкивается с проблемами при вхождении на рынок (pre-admission)<sup>15</sup>. Это может выражаться, например, в сложности приобретения права собственности или в зависимости учреждения юридического лица от участия представителя страны инвестирования.

Во второй типичной ситуации капиталовложение уже произведено (post-admission) и страна инвестирования активно вмешивается в бизнес.

Таким образом, можно говорить о гарантиях доступа на рынок инвестирования и защите уже произведенных инвестиций. Выделяют также Pre-establishment vs. Post-establishment.<sup>16</sup> Большинство двусторонних международных инвестиционных договоров предусматривают в первую очередь защиту уже состоявшихся инвестиций (post-establishment)<sup>17</sup>, т.е. капиталовложения и инвесторы пользуются защитой только после инвестирования и получения допуска на рынок, в отличие от положений MAI-E/NAFTA/FTAA-E, которые предусматривают защиту инвесторов еще до допуска на рынок.

Подход индустриальных государств в целом базируется на открытости экономики для иностранных инвестиций. Традиционно суверенное государство самостоятельно определяет сферы, открытые для инвестиций, и специально регулируемые сферы экономики. В России это выражается в выделении отраслей экономики, представляющих стратегический интерес и обеспечивающих безопасность страны.<sup>18</sup>

Возможно также и ограничение по кругу лиц, допущенных к инвестированию. Позиция индустриальных и постиндустриальных стран постепенно развивается в направлении предынвестиционной защиты интересов потенциального инвестора. В конечном итоге это сводится к разработке списка отраслей, открытых для инвестирования. Это общее правило вытекает по смыслу из GATS<sup>19</sup>. Большинство модельных ВТГ предусматривают предынвестиционную защиту интересов инвесторов в пределах так называемого позитивного списка областей инвестирования, что не исключает свободы "маневра" для страны инвестирования.

Актуальное состояние российского законодательства пока идет по пути формирования ограничительного списка сфер инвестиций с сильной разрешительной системой.

Международные инвестиционные соглашения являются важным институтом, устанавливающим предсказуемую среду для поощрения и защиты иностранных инвестиций. Они повышают уверенность инвестора в стабильности и транспарентности правовой базы принимающего государства. Центральным моментом в этом является положение таких соглашений о разрешении инвестиционных споров между инвестором и государством, на территории которого инвестор осуществляет свои капиталовложения. И эти положения активно используются иностранными инвесторами для защиты своих интересов. Однако "спецификой" последних лет является увеличение числа судебных споров с участием иностранных инвесторов. Это объясняется расширением предпринимательской деятельности иностранных бизнесменов, вступающих на территории России в деловые контакты с многочисленными партнерами, причем в значительной степени - с представителями частного российского капитала. В отличие от государственных предприятий, действия которых были стабильными, а потому предсказуемыми, частные фирмы совершают намного больше действий, вызывающих споры и рассматриваемых судом"<sup>20</sup>

В отличие от международного коммерческого арбитража, который развивается эволюционным путем, международный инвестиционный арбитраж переживает в последние полтора десятилетия разительные качественные изменения. Международный инвестиционный арбитраж имеет дело с особой разновидностью международных споров - между инвестором и принимающим государством по вопросам защиты инвестиций и инвестиционных прав. Определяющим является участие в международных инвестиционных спорах суверенных государств. Примерно с конца 90-х годов наблюдается стремительный рост МИС после довольно длительного периода времени, когда в арбитраже рассматривались считанные инвестиционные споры. Сегодня во всем мире речь идет о более ста продолжающихся инвестиционных спорах с участием государств в различных арбитражных институтах. При этом споры ведутся не только против развивающихся и восточноевропейских государств, как было еще 15 лет назад, но и против ряда промышленно развитых государств, включая США и некоторых членов ЕС.

Так, только в Международном центре по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС) за сорок с лишним лет работы завершено 181 дел, а в феврале 2010 г. - в процессе рассмотрения 127. В 2007 г. в ИКСИД были зарегистрированы 37 новых дел, а в 2009 г. - 25 дел. Как заметил один из комментаторов в отношении США, став ответчиком в инвестиционных спорах, они уже испытывают тревогу относительно тех же правил договоров, которые были удобны для них как истца: "The shoe is on the other foot, and it is not as comfortable". In: *Investor-State Arbitration*. Christopher F. Dugan and others, Oxford University Press, 2008, p. 710, footnote 48.<sup>21</sup>

Такой рост можно объяснить рядом причин. Во-первых, это связано с увеличением числа двусторонних и многосторонних международных договоров о защите инвестиций, в которых дается "открытое" согласие государств на арбитраж, адресованное неограниченному числу инвесторов другой стороны. То есть растет потенциальное число участников споров. При этом в отличие от спора на основе инвестиционного контракта, где стороны равны в процессуальной возможности подать иск, в споре на основе договора инвестор имеет преимущество. Без согласия инвестора рассмотрение спора невозможно, а согласие государства уже дано в тексте соглашения. Получается, что государство само не может начать арбитражное производство, а реагирует, только когда его атакуют инвестиционным иском. Правительства как минимум 57 стран - из них 36 в развивающихся странах, 12 - в развитых, 9 - в странах Восточной Европы и СНГ - стали сторонами инвестиционных разбирательств. Наибольшее количество исков (40) было подано против Аргентины, из которых 37 полностью или частично были связаны с финансовым кризисом в этой стране. Второе место по числу официально известных исков занимает Мексика, далее следуют США - 10 исков, Польша - 7, Египет - 6.

Внешнеэкономические споры в России и в иностранных государствах разрешаются государственными и третейскими судами. В иностранных государствах подобными государственными судами являются обычно так

называемые коммерческие суды, а в России - "государственные арбитражные суды". Деятельность государственных судов регламентирована в России Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации, а в иностранных государствах - гражданским процессуальным законодательством. Что касается третейских судов, то их деятельность регулируется законодательством соответствующей страны и регламентами третейских судов. Однако в предпринимательской деятельности стороны контрактов зачастую используют для разрешения споров не указанную систему государственных или третейских судов, а так называемые альтернативные способы, которые не входят в эту систему. Некоторые из них в какой-то мере стоят, скорее, ближе к третейскому производству, хотя и являются самостоятельными<sup>22</sup>.

Законодательство и международно-правовая практика выработали систему альтернативных, т.е. дополнительных, способов урегулирования споров во внешнеэкономической деятельности, и стороны их используют. В качестве альтернативных способов в законодательстве и в международно-правовой практике применяются, в частности, следующие:

- примирительное производство;
- посредничество (медиация);
- доарбитражное производство.

К альтернативным способам спорящие стороны обращаются при наличии желания урегулировать спор мирным путем и определить свое правовое положение в споре, поскольку при его рассмотрении и сами стороны, и посредники выдвигают друг другу аргументы, и их оценка позволяет зачастую определить сторонам сильные и слабые моменты, чтобы принять решение - согласиться ли на урегулирование спора на данном этапе или же обратиться в арбитраж и добиваться обязывающего решения третейского суда. Таким образом, примирительное производство как альтернативный способ разрешения внешнеэкономических споров может оказаться для сторон весьма привлекательным, поскольку позволяет сэкономить значительные материальные средства и разрешить спор в кратчайшие сроки, даже в течение одного заседания, если стороны с помощью посредника надлежащим образом подготовят дело к рассмотрению. Вместе с тем процедура примирительного производства, например в рамках Вашингтонской конвенции, очень сложная и длительная, что может отрицательно повлиять на обращение к ней сторон по инвестиционным спорам.<sup>23</sup>

Субъектами обращения в суд являются физические и юридические лица, являющиеся участниками инвестиционной деятельности, заинтересованные в защите собственных прав, свобод и интересов. При этом общепризнанным считается мнение, что процессуальное право на возбуждение дела не связано с реальным наличием у заинтересованного лица субъективного материального права, по поводу которого оно обращается в суд.

В процессе осуществления правосудия через соответствующие правоотношения происходит реализация норм инвестиционного материального права и процессуального права. При этом одной из общих задач судопроизводства является правильное разрешение дела, что соответствует выявлению и реализации

материального правоотношения, действительно существующего между участниками спора. Выполнение же этой задачи возможно лишь в результате рассмотрения дела по существу.

К предпосылкам реализации права на обращение за судебной защитой относят также подведомственность дела. Правила о подведомственности позволяют распределить дела между различными юрисдикционными органами.

Требования исключительной компетенции государственного суда на рассмотрение отдельной категории споров закрепляются либо в отраслевых материальных нормах, либо в процессуальном законодательстве.<sup>24</sup>

В различных странах в качестве не подлежащих компетенции МКА называются, в частности, споры, касающиеся тратт, банкротства, наложения ареста на имущество, вопросы действительности патентов и товарных знаков, некоторые вопросы картельных соглашений (Австрия). Аналогичные основания мы находим и в Нидерландах. В Швейцарии к конфликтам *non arbitrabil* относятся дела о банкротстве, наложении арестов, вопросы антитрестовского законодательства. Последний критерий закреплен и в Швеции. В Сирии невозможно рассматривать в арбитраже дела об изменении личного статуса и национальности<sup>25</sup>. В США к неарбитрабельным относятся споры, затрагивающие некоторые аспекты патентного права, фондовых ценных бумаг, ограничения предпринимательской деятельности<sup>26</sup>, о нарушении антимонопольного законодательства<sup>27</sup>. Вместе с тем в США говорят о неарбитрабельности лишь "некоторых аспектов" патентного права или споров о ценных бумагах. В Нидерландах устанавливается, что арбитражу не подлежат лишь некоторые вопросы банкротства<sup>28</sup>.

Данный тезис подтверждается и судебной практикой. Так, в деле *Wilko v. Swan* по вопросу о действительности выданной ценной бумаги арбитраж был признан некомпетентным. Другое последствие имел спор о незащищенности товарных знаков в силу отсутствия их регистрации в установленном порядке<sup>29</sup>. Такая обязанность была возложена на ответчика договором, но исполнена не была, в связи с чем истец потерпел значительные убытки. Федеральный районный суд штата Иллинойс, а также Апелляционный суд приняли иск к рассмотрению в силу неарбитрабельности спора, Верховный суд США отменил данные акты и признал конфликт возможным для передачи в арбитраж.

Важнейшим фактором создания благоприятных инвестиционных условий следует считать правовую защиту инвесторов. Механизм такой правовой защиты включает в себя эффективную нормативную и судебную систему, призванную обеспечить реализацию прав инвесторов в РФ. Исключительное значение приобретает в этих условиях сложившаяся судебная практика отдельных категорий инвестиционных споров.<sup>30</sup> Анализ практики российских судов, складывающейся при признании и исполнении иностранных судебных и арбитражных решений, а также решений третейских судов, по мнению Ю.Г.Богатиной, позволяет сделать вывод о наличии определенных особенностей в применении положений об исключительной компетенции и споров, которые не могут быть предметом арбитражного или третейского разбирательства.

Прежде всего, такие особенности касаются споров о правах на недвижимое имущество.

Согласно ст. 130 ГК к недвижимости в Российской Федерации кроме земельных участков, участков недр, обособленных водных объектов и всего, что прочно связано с землей, т.е. объектов, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, относятся также и подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда и космические объекты.

В процессуальном праве выделяется два вида подсудности: международная и процессуальная (местная). Это две родственные, но подлежащие четкому разграничению процессуальные предпосылки. Правила международной подсудности в большинстве случаев содержатся в нормах международных договоров, разграничивающих юрисдикцию судебных органов отдельных государств. Самым ярким примером таковых в современном международном гражданском процессе являются Брюссельско-Луганские конвенции по вопросам юрисдикции и принудительного исполнения судебных решений в отношении гражданских и коммерческих споров (Брюссель, 27.09.1968, Лугано, 16.09.1988), регулирующие вопросы международной подсудности.

Так, ст. 16 Брюссельской и ст. 16 Луганской конвенций предусматривают правила об исключительной подсудности судов государств, независимо от места расположения сторон: в исках, объектом которых являются вещные права на недвижимое имущество или владение недвижимым имуществом (на правах аренды, найма), - суды того государства, в котором находится имущество.

Таким образом, к исключительной подсудности государственного суда по месту нахождения недвижимости отнесены как вещно-правовые иски, так и ряд исков обязательственной природы. При этом, исходя из решений Европейского суда справедливости в Люксембурге (1985, Rosler/Rottwinkel; 1988, Case 158/87), п. 1 ст. 16 Брюссельской конвенции 1968 г. подлежит применению, несмотря на национальность сторон договора<sup>31</sup>.

Так, в деле *Dansommer* (Case C-8/98 (2001) IPr 410 (27 Januari 200) (hereafter "*Dansommer*") немецкий суд пришел к выводу о том, что если бы спор, предметом которого является ремонт недвижимого имущества, подпадал под понятие "владение", суд установил бы свою исключительную компетенцию по рассмотрению данного дела.

Норма ч. 1 ст. 248 АПК, устанавливающая правила международной исключительной подсудности, соответствует названным тенденциям.

Часть 1 ст. 38 АПК также устанавливает правила исключительной подсудности и, исходя из трактовки аналогичных положений в иностранной судебной практике и доктрине, является "двойной функциональной нормой", предусматривающей правила как внутренней территориальной, так и международной исключительной подсудности споров о недвижимости государственным арбитражным судам Российской Федерации.

Исключительная подсудность споров о недвижимости государственным судам по месту нахождения недвижимости обусловлена неразрывной физической

связью вещи и государства. Исключительность означает, что данное правило не может быть изменено соглашением сторон (пророгационным соглашением либо арбитражным (третейским) соглашением).

Вместе с тем, средства правовой защиты для иностранного инвестора по инвестиционному спору как указывалось выше не ограничиваются возможностями национальной правовой системы. Локомотивом развития международно-правового регулирования иностранных инвестиций по праву считаются двусторонние инвестиционные договоры, общее количество которых превышает 2500<sup>32</sup>. Данное обстоятельство превращает их в одни из самых распространенных в мире международных соглашений по защите и поощрению иностранных инвестиций. В этом контексте вполне логично выглядит значительное увеличение количества арбитражных разбирательств по урегулированию инвестиционных споров, вытекающих из этих договоров. В последние годы одним из наиболее острых моментов при рассмотрении таких споров стал вопрос применения так называемых зонтичных оговорок (*umbrella clause*).<sup>33</sup> Идея существования независимой защиты инвестора на международном уровне довольно быстро получила широкий резонанс и развитие. Ярким примером этого явился проект Конвенции об инвестициях за границей (*Draft Convention on Investments Abroad*), который содержал положение о том, что "каждая сторона должна в любое время обеспечивать соблюдение любых обязательств, которые она могла дать в отношении инвестиций физических или юридических лиц любого другого государства". Главная цель данного положения состояла в обеспечении эффективного исполнения контракта государством и инвесторами. Таким образом, можно сделать вывод о том, что "зонтичная" оговорка позволяет заинтересованной стороне поднимать спорный вопрос отдельного инвестиционного контракта с государством на уровень инвестиционного соглашения и передавать такой спор в инвестиционный арбитраж. Однако, как показывает арбитражная практика, данное положение до сих пор по-разному воспринимается экспертами, что приводит к весьма противоречивым результатам на практике.

В последнее время практически общим местом стала идея о неизбежности правовой интернационализации национальных законодательных систем различных государств в такой, в частности, сфере, как регулирование инвестиций и разрешение инвестиционных споров, что объясняется в качестве закономерного результата глобальных интеграционных экономических процессов. Формы правовой интернационализации проблематики инвестиционных отношений и споров из них находят свое выражение в изменениях, проявляющихся в национальном правовом регулировании и попытках развития форм и средств правовой защиты для участников инвестиционного процесса на наднациональном уровне, в виде международно-правовых инструментов. В заключение можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день нет универсального международно-правового механизма для регулирования инвестиций и разрешения инвестиционных споров, определяющего основной понятийный аппарат в этой сфере, однако уместно закончить выразительной цитатой<sup>34</sup>, что «... даже если не



ставить задачи унификации правил, норм и процедур на наднациональном уровне, процесс гармонизации, сближения подходов к регулированию инвестиционных отношений и споров в сфере инвестиций представляется реалией, с существованием которой сложно спорить.

---

<sup>1</sup> См.: Rafael Leal-Arcas. The Multilateralization of International Investment Law. 35 North Carolina Journal of International Law & Commercial Regulation. Fall. 2009. 33. P. 2.

<sup>2</sup> Крупко С.И. Инвестиционные споры между государством и иностранным инвестором., М. 2002. С. 10.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.

<sup>4</sup> Титова С.Д. Юридические термины в русском языке//Историко-культурное наследие славян на Южном Урале: материалы второй областной научной конференции, посвященной Дням славянской культуры в Оренбурге.- Оренбург, 1998.-С.112.

<sup>5</sup> Баратова М.А. Инвестиционные споры: понятие, виды, способы разрешения // Законодательство. 1998. № 4. С.67.

<sup>6</sup> Богуславский М.М. Правовое положение иностранных инвестиций. М., 1993. С. 198- 212; Международное частное право: Учебник для вузов / Под ред. Н.И. Марышевой. М., 2000. С. 187—190;ЗвековВ.П. Международное частное право. Курс лекций. М.,1999. С. 263-264.

<sup>7</sup> См. в частности С.М. Кудряшов. Международные третейские суды. Автореф. дисс. к.ю.н., специальность 12.00.10 – «международное право», М.,1999.

<sup>8</sup> Попов Е.В. Эволюция форм разрешения инвестиционных споров // Юрист. 2010. N 6. С. 11 - 17.

<sup>9</sup> См.: Бокова И.Н. Юридическая техника в российском уголовном законодательстве: теоретический анализ главы 22 УК РФ: Монография / Под ред. проф. А.П. Кузнецова. Н. Новгород, 2004. С. 51 - 52; Ярыгин В.Г. Экономическая преступность в современных условиях: теоретико-прикладные аспекты: Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. С. 81 - 84.

<sup>10</sup> Богуславский М.М. Правовое положение иностранных инвестиций. М., 1993. С. 198- 212

<sup>11</sup> Богуславский М.М. Указ. соч. С. 162.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Хоменко А.Б. Правовое регулирование инвестиционной деятельности. Инвестиционные споры // "Юрист", 2007, N 8.

<sup>14</sup> Н.Лашко Международно-правовые принципы и способы защиты прямых иностранных инвестиций//Корпоративный юрист", 2009, N 1

<sup>15</sup> Wegen R. Unterschätzt die deutsche Wirtschaft die Wirksamkeit des volkerrechtlichen Investitionsschutzes? (Schieds VZ 2006 Heft 5.) S. 227.

<sup>16</sup> M. Efl er. Internationale Investitionsverträge-Bestandsaufnahme und Reformansätze/Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Wirtschaftsund Sozialwissenschaften der Universität Hamburg, Fakultät Wirtschaftsund Sozialwissenschaften Hamburg/Berlin. Mai 2005. S. 178. Доступно на сайте: <http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=975120190>

<sup>17</sup> Barlow M., Clarke T. (1998): The MAI and the Threat to American Freedom. S. 9.

<sup>18</sup> Федеральный закон от 29.04.2008 N 57-ФЗ "О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства" (принят ГД ФС РФ 02.04.2008) //"Собрание законодательства РФ", 05.05.2008, N 18, ст. 1940

<sup>19</sup> GATS - The General Agreement on Trade in Services.

<sup>20</sup> Фархутдинов И.З. Формы и методы урегулирования международных инвестиционных споров // Адвокат. 2005. N 3.

<sup>21</sup> Цит. по: Войтович С.А. Международный инвестиционный арбитраж: некоторые тенденции и опыт Украины // Международное публичное и частное право. 2010. N 3. С. 8 - 13.

<sup>22</sup> Белов А.П. Альтернативные способы разрешения внешнеэкономических споров// Право и экономика, 1998, N 6.

<sup>23</sup> Отеческий И.Е. Примирительное производство при рассмотрении и разрешении инвестиционных споров в современном мире // «Международное публичное и частное право», 2008, N 1.

<sup>24</sup> Богатина Ю.Г. Оговорка о публичном порядке в международном частном праве: теоретические проблемы и современная практика. М.: Статут, 2010. 408 с.

<sup>25</sup> Белов А.П. Публичный порядок: законодательства, доктрина. Судебная практика // Право и экономика. 1996. N 19 - 20. С. 89 - 90.

<sup>26</sup> См. подробнее: Voeckstiegel К.Н. Public policy and Arbitrability // Comparative arbitration practice and Public policy in arbitration. Kluwer, 1987. P. 193 и сл.

<sup>27</sup> Schmitthoff С. Select Essays on International Trade Law. Chia-Juni Cheng, ed. Dordrecht; Boston; London, 1988. P. 659.

<sup>28</sup> Траспов Р.А. Судебный контроль над арбитражным (третейским) рассмотрением международных коммерческих споров: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

<sup>29</sup> Voeckstiegel К.Н. Public policy and Arbitrability // Comparative arbitration practice and Public policy in arbitration. Kluwer, 1987. P. 196.

<sup>30</sup> Хоменко А.Б., там же.

<sup>31</sup> Подробнее см.: Сухомлинова М.П. Институт исключительной юрисдикции по спорам о недвижимом имуществе в международном частном праве: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

<sup>32</sup> По данным ЮНКТАД, на конец 2008 г. было заключено 2676 договоров. См.: Recent Developments in International Investment Agreements (2008 - June 2009), ИА MONITOR N. 3 (2009).

<sup>33</sup> Южно А.С. "Зонтичные" оговорки в практике международных арбитражных трибуналов: последние тенденции // Международное публичное и частное право. 2010. № 5. С. 2 - 10.

<sup>34</sup> Попов Е.В. там же, С. 17

**ХАЛДЕЕВА Н.В.,**

*доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения  
Магаданского филиала Московской государственной юридической академии  
имени О.Е. Кутафина, 685000, г. Магадан, Школьный пер. д.3  
тел. 8(4132) 60-71-87; e-mail: magfil@mail.ru*

## **О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА В РАЙОНАХ СЕВЕРА**

**Ключевые слова:** север, проблемы, экономика, доходы, безработица, политика государства.

*Тема, рассматриваемая в статье о положении северных районов страны актуальна и содержательна. В ней логично и последовательно излагаются существующие проблемы и предлагаются пути их решения.*

**Key words:** the North, the problems, an economics, the incomes, an unemployment, state policy.

*The topic of the article about the condition of the North regions of the country is actual and rich in the content. The existent problems state in the article logically and sequentially. The author proposes the ways of solution of these problems.*

*Дальневосточный федеральный округ - один из наибольших округов страны, который омывается водами морей Тихого и Северного Ледовитого*

океанов и имеет наиболее протяженную береговую линию. Площадь округа составляет 6115.9 тыс кв км или 36.4 % территории России<sup>1</sup>.

Субъекты, входящие в его состав, отличаются один от другого множеством характерных признаков, имеют свою специфику, что обусловлено не только их местонахождением, но и экономическими, социальными, национальными, количественными характеристиками населения и иными особенностями<sup>2</sup>. В состав Дальневосточного округа входят Республика Саха (Якутия), Приморский и Хабаровский края, Магаданская, Сахалинская, Амурская области, Камчатский край, Корякский и Чукотский автономные округа и Еврейская автономная область.

К районам Крайнего Севера *полностью отнесены* Республика Саха (Якутия), Магаданская область, Камчатский край, Чукотский автономный округ<sup>3</sup>. Кроме того, они отнесены и к районам с ограниченными сроками завоза грузов в соответствии с постановлением Правительства РФ от 23.05.2000 № 402 (ред. от 31.03.2009) «Об утверждении Перечня районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)»<sup>4</sup>.

В соответствии с Концепцией государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера<sup>5</sup> все северные районы страны условно разделены на 3 группы: активно развивающиеся, депрессивные и экономически неразвитые.

К первой группе Концепция относит Ямало - Ненецкий и Ханты - Мансийский автономные округа, Республику Коми, Республику Саха (Якутия) и др. Ко второй группе - Республику Карелия, Магаданскую область и другие территории с депрессивным состоянием горнодобывающей, лесной и рыбной промышленности; а к третьей группе - Республику Тыва, Республику Алтай, Республику Бурятия, Читинскую область и ряд автономных округов. Как видно из перечня, к районам Крайнего Севера относятся только несколько территорий.

Кроме этой классификации, ученые выделяют *высокоразвитые, развитые, менее развитые и проблемные* районы страны. Среди них районы Севера, имея лучшие экономические позиции, демонстрируют более низкие социальные показатели, чем остальные районы России<sup>6</sup>, поскольку оказались наиболее уязвимыми в нестабильных рыночных отношениях. Причиной этого, по мнению автора, является несколько причин. Ни одна государственная программа их социально-экономического развития за последние десятилетия в полном объеме так и не была выполнена, что повлияло на их экономическое, социальное и демографическое положение.

В литературе отмечается, что проводимые в конце 80х – начале 90х годов прошлого века без учета специфики Севера общероссийские реформы привели к фактической деградации экономики и сделали жизнь людей, и без того сложную из-за климатический и социальных условий проживания, отдаленности от центральных районов страны, транспортной недоступности ежегодного выезда - невыносимой<sup>7</sup>.

В результате их проведения северным районам все эти годы приходилось доказывать необходимость изменения политики государства ко всему Крайнему

Северу, а сегодня в связи с разграничениями полномочий по вопросам компенсации установленных гарантий между федеральным центром, субъектами федерации, органами местного самоуправления и работодателями не относящимися к бюджетной сфере северные территории вновь оказались под угрозой вымирания, несмотря на то, что в них сосредоточено 2/3 республиканского потенциала<sup>8</sup>.

Переход к рыночным отношениям, сопровождавшийся резким ослаблением государственного регулирования, болезненно отразился на экономической и социальной ситуации в них. Несмотря на то, что в этих районах формируется значительная доля доходов федерального бюджета, состояние бюджетов субъектов Российской Федерации, имеющих в своем составе районы Севера, постоянно ухудшается. Снижение реальных доходов северян и уровень безработицы здесь значительно выше, чем у россиян в целом<sup>9</sup>.

Но не только низкие доходы и отсутствие рабочих мест являются основаниями выезда трудоспособных граждан, но и многие другие причины, среди которых ученые-североведы выделяют неэффективность проводимой государственной политики по отношению к северным районам страны, отсутствие дифференцированного подхода при регулировании социально-трудовых отношений, продовольственную безопасность некоторых северных районов, которые находятся под постоянной угрозой, так как зависят от сроков навигационного периода и их успешной доставки воздушным транспортом, отсутствие квалифицированной врачебной помощи, отсутствие общедоступных средств сообщения с иными районами страны, высокие коммунальные тарифы.

На наш взгляд, этот перечень следует дополнить: исключение установленных гарантий и компенсаций для большинства работников.

И если состояние продовольственной безопасности населения непосредственным образом связано с территориальной доступностью продуктов питания<sup>10</sup>, то другие вопросы являются прерогативой государственной политики.

Нельзя говорить, что государство не предпринимает никаких мер по урегулированию указанных проблемных вопросов. Указом Президента РФ «О вопросах взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов федерации и территориальных органов исполнительной власти»<sup>11</sup> губернаторам переданы 114 функций и полномочий по управлению и координации всех властных структур субъекта. В связи с расширением объема полномочий реализация программ социально-экономического развития субъектов РФ возлагается на исполнительные органы власти субъекта. Между тем, важнейшим элементом финансовой стабильности северных районов является их финансовая безопасность, которая связана, прежде всего, с наполнением бюджета необходимыми денежными средствами, а многие из них являются дотационными. Поэтому реализовать программы социально-экономического развития удастся далеко не всем из них.

Сегодня вопрос о способности регионов или отдельных районов самостоятельно развиваться на базе имеющихся природно-ресурсного и трудового потенциала приобретает особо важное значение. Мировой опыт

выделяет три модели государственного регулирования экономического развития отдельных районов или регионов – не оказывать никакого влияния на динамику их экономического развития; проводить интенсивное воздействие на экономическое развитие проблемных районов; осуществлять незначительную корректировку развития отдельных районов путем ускорения естественных процессов (адаптационная модель)<sup>12</sup>.

На примере развития северных районов нашей страны эти три модели находили свое воплощение в различные исторические периоды времени. В двадцатом веке до середины двадцатых годов государство не оказывало никакого влияния на экономическое развитие северных районов страны, затем, вплоть до девяностых годов оно проводило интенсивное воздействие на их экономическое развитие. И вот уже порядка двадцати лет государство осуществляет незначительную корректировку развития северных районов путем ускорения естественных процессов их развития.

На наш взгляд, оптимальным вариантом для России в современный период времени является такая система государственного регулирования социально-экономического развития, в которой сконцентрированы элементы всех трех моделей. Для сокращения различий в уровне социально-экономического развития регионов, имеющих огромный экономический потенциал и стимулирования их развития необходимо активное вмешательство государства на их экономическое и социальное развитие с помощью законодательства и целенаправленных экономических мер поддержки.

Следует согласиться с высказыванием магаданских ученых-североведов, что большая степень зависимости северных районов от государственной поддержки, недостаток квалифицированных трудовых ресурсов, слаборазвитая инфраструктура, в том числе транспортная, приводящая к высоким транспортным тарифам, значительно снижающим конкурентоспособность производимой в них продукции, отрицательно сказываются на всем их развитии<sup>13</sup>.

Большая часть северных районов, являясь основой экономики страны, отличается ограниченными возможностями «самовыравнивания» социально-экономических и медико-биологических условий не только из-за климатических условий, транспортной доступности, но и сложившихся межбюджетных отношений, фактически приводящих добывающие регионы к *формальной дотационности*<sup>14</sup>. В связи с чем, О.В. Дудник дополняет, что они в силу низкого уровня заработной платы потеряли социальную мобильность населения<sup>15</sup>. Соответственно, эти и иные обстоятельства лежат в основе многих проблем, не разрешенных до настоящего времени.

Еще в 1996г в указе Президента РФ от 29.04.1996 № 608 говорилось о возрастании неравномерности социально-экономического развития регионов, наличии депрессивных, кризисных и отсталых в экономическом отношении районов на фоне структурных сдвигов в промышленном производстве<sup>16</sup>.

В настоящее время к депрессивным районам Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года относит Республики Алтай, Бурятия, Тыва, Хакасия, Забайкальский край<sup>17</sup>.

Представляется, что необходимы изменения в законодательстве в этой части. Страна нуждается в структурной модернизации экономики, переводе ее на новые инновационные рельсы развития. Это возможно осуществить, используя положительный отечественный и зарубежный опыт развития экономики. Так, например, представляет большой интерес опыт ряда юго-восточных государств, достигших впечатляющих успехов в обеспечении постоянного прироста валового внутреннего продукта и ставших локомотивами экономики, среди которых ярким примером является Южная Корея, отменившая в свое время все основные налоги с юридических лиц и иных предпринимателей. Многие авторы рассматривают этот феномен не иначе как «корейское чудо»<sup>18</sup>. Для решения многих вопросов развития северных районов страны не нужно изобретать велосипед, необходимо заимствовать положительный опыт развития северных районов штата Аляска (США), Канады, Норвегии и внедрять его в нашей стране.

---

<sup>1</sup> Экономическая география России: Учеб. Пособие для вузов / Под ред. Т.Г. Морозовой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА. 2003. С. 408.

<sup>2</sup> Экономическая география России: Учеб. Пособие для вузов / Под ред. Т.Г. Морозовой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА. 2003. С. 408.

<sup>3</sup> Постановление Совмина СССР от 03.01.1983 № 12 (ред. от 24.04.2007) // СП СССР. 1983. № 5. Ст. 21.

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 29.05.2000. № 22. Ст. 2316.

<sup>5</sup> О Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера [Текст] : постановление Правительства РФ от 07.03.2000 № 198 // Собрание законодательства РФ. 20.03.2000. № 12. Ст. 1286.

<sup>6</sup> Гаджиев Ю.А. Оценка уровней экономического развития северных регионов Российской Федерации. Север: проблемы периферийных территорий / Отв. ред. В.Н. Лаженцев. – Сыктывкар. 2007. С. 195.

<sup>7</sup> Спиридонов Ю.А. Решение проблем развития экономики Республики Коми как пример реализации северной политики. Север в экономике России. Материалы науч. – практич. конференции, 7-8 октября 1997г / Госкомсевера РФ, КЕПС при Главе Республики Коми, ИЭСРС Коми НЦ УрО РАН. – Сыктывкар. 1998. С. 22.

<sup>8</sup> О Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера [Текст] : постановление Правительства РФ от 07.03.2000 № 198 // Собрание законодательства РФ. 20.03.2000. № 12. Ст. 1286.

<sup>9</sup> Дудник О.В.. Современная социология, методология и направления исследований магаданских социологов : сб. ст. / под оед. О.В. Дудника / Магадан. Ин-т экономики С.-Петербур. Акад. Упр. и экономики. – Магадан : Кордис. 2007. С. 82-89.

<sup>10</sup> Там же, с. 255.

<sup>11</sup> Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов федерации и территориальных органов исполнительной власти [Текст] : указ Президента РФ РФ от 02.07.2005 № 773. Собрание законодательства РФ. № 27. 2005. Ст. 2730.

<sup>12</sup> Гаджиев Ю.А., Акопов В.И. Оценка уровней экономического развития северных регионов Российской Федерации // Север: проблемы периферийных территорий / отв. ред. В.Н. Лаженцев. – Сыктывкар. 2007. С. 197.

<sup>13</sup> Проблемы и перспективы социально-экономического развития Магаданской области / Н.В. Гальцева, О.В. Акулич, Г.Н. Ядрышников, О.А. Шарыпова, Е.М. Шершакова, О.С. Фавстрицкая (отв. ред. Н.А. Горячев, Н.В. Гальцева); СВКНИИ ДВО РАН. – Магадан : ООО «Полиарк». 2008. С. 8.

<sup>13</sup> Там же, с. 109.

<sup>14</sup> Скуфына Т.П., Баранов С.В. Уровни социально-экономического развития и финансово-бюджетные отношения. Север: проблемы периферийных территорий / Отв. ред. В.Н. Лаженцев. – Сыктывкар. 2007. С. 187.

<sup>15</sup> Дудник О.В.. Современная социология, методология и направления исследований магаданских социологов : сб. ст. / под оед. О.В. Дудника / Магадан. Ин-т экономики С.-Петербур. Акад. Упр. и экономики. – Магадан : Кордис. 2007. С. 91.

<sup>16</sup> О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях) [Текст] : указ Президента РФ от 29.04.1996 N 608 // Собрание законодательства РФ. 29.04.1996. № 18. Ст. 2117.

<sup>17</sup> Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года [Текст] : распоряжение Правительства РФ от 05.07.2010 № 1120-р // Собрание законодательства РФ. 16.08.2010. № 33. Ст. 4444.

<sup>18</sup> Российская газета. 1997. 26 апреля.

**ЧЕРЕПАНЦЕВА Ю.С.,**

к.ю.н., доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения,  
Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина,  
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8 (3532) 72-22-77,  
post@oimsla.edu.ru

## **СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

**Ключевые слова:** социальное обеспечение, право на социальное обеспечение, социальные гарантии, право социального обеспечения, кодификация законодательства о социальном обеспечении, пенсионное обеспечение, пособия, государственная социальная помощь, система социального обслуживания, разграничение предметов ведения, региональное законодательство.

*Вхождение России в рыночные экономические отношения повлекло за собой возникновение сложного комплекса социальных проблем, решение которых сегодня связано с переосмыслением устоявшихся правовых предписаний, совершенствованием законодательства и правоприменительной практики, поиска новых путей и подходов при реализации одного из основных прав человека – права на социальное обеспечение.*

**Key words:** social security, the rights for social security, social guaranties, the social security rights, codification of the legislation on social security, provision of pensions, manual, the government social help, the system of social service, differentiation of subjects of conducting, the regional legislation.

*The integration of Russia into market economic relations caused the emergence of difficult complex of social problems. Their solution today is closely connected with re-thinking over entrenched legal instructions, improvement of legislation and law enforcement practice, the search for new ways and approaches to the realization of the one of the basic human rights – the right for social security.*

Понятие социального обеспечения уже давно является одним из самых спорных в науке<sup>1</sup>. Не вдаваясь в подробности научной полемики, можно подчеркнуть его многоаспектность. Анализ всех взглядов и мнений позволяет говорить о как минимум трех важнейших его составляющих.

Во-первых, право на социальное обеспечение является одним из важнейших социально-экономических прав человека, которое гарантирует право на жизнь всем тем членам общества, которые по причинам, признаваемым социально значимыми и уважительными, не могут

самостоятельно себя обеспечить источником средств существования (это дети, пожилые люди, лица, утратившие временно или постоянно способность трудиться и др.). Являясь важнейшим конституционным правом, оно включает в себя право на социальное обеспечение по возрасту, по инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей, на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, на защиту материнства и детства и т.д.<sup>2</sup> Более того, в силу положений ст.7 Конституции Российской Федерации, наше государство провозглашается социальным, что позволяет определить основные цели, стоящие перед таким государством – это максимальное удовлетворение потребностей членов общества в социальной сфере, последовательное повышение уровня жизни населения и снижение социального неравенства, обеспечение доступности основных социальных благ, определяемых естественными потребностями человека. Все это свидетельствует об установлении особых требований к правовому регулированию социального обеспечения, его качества и эффективности. В целях обеспечения реализации данного конституционного права, было принято большое количество нормативных правовых актов (законов, подзаконных актов, ведомственных документов, договоров и соглашений), анализ которых позволяет говорить о целой составляющей в системе российского права.

Не менее мало важным является такой аспект понимания социального обеспечения как определенной системы, системы мероприятий (экономических, финансовых, организационных и др.), которые в своей совокупности позволяют нормально функционировать и гарантировать реализацию права граждан на социальное обеспечение. Правовая составляющая и здесь играет важнейшую роль, т.к. эффективное функционирование всей системы социального обеспечения будет возможно только тогда, когда она действует слаженно, четко и без всяких сбоев. По сути, без положений, инструкций, правил, разъяснений конституционное право на социальное обеспечение может остаться просто декларированным на бумаге.

Рассмотрение социального обеспечения в качестве самостоятельной отрасли российского права, которая наряду с трудовым правом включена в социальный стандарт, базирующейся на огромном количестве нормативных правовых актов, позволяет говорить о законодательстве (в самом широком понимании данного термина), которое регулирует весь комплекс общественных отношений, составляющих ее предмет.

Давая оценку современному российскому законодательству в сфере социального обеспечения, еще раз повторимся в том, что оно представляет собой огромное число законов и подзаконных нормативных актов, многие из которых противоречат как Основному закону страны, так и друг другу. Судить об эффективности законодательства можно лишь в том случае, когда государство выполняет по отношению к нуждающимся гражданам обязательства, закрепленные на конституционном уровне и детализированные в



действующем законодательстве. Однако социальная обстановка в Российской Федерации, несмотря на проводимые реформы (пенсионную, монетизацию льгот и др.), продолжает оставаться напряженной. При изучении вопросов социального обеспечения, в процессе преподавания, так или иначе, затрагиваются демографические показатели. Так вот, для России они очень печальны. Численность населения России за последние 20 лет снизилась примерно на 6 млн. человек. И при этом ежегодно возрастает число лиц не способных заработать себе на жизнь в силу возраста и состояния здоровья и нуждающихся в социальном обеспечении. К сожалению, наше население вошло в, так называемую, «полосу старения». В этой связи вопросы социального обеспечения тех, кто сегодня является еще трудоспособным стоят очень остро. Это значит, что реализация социальных гарантий – есть одна из наиболее острейших проблем в России. Конституция РФ, зафиксировав основные права граждан, не определила механизмы их осуществления. Так, например, лишь контурно обозначена возможность развития добровольного медицинского законодательства<sup>3</sup>. Следовательно, их реализация должна обеспечиваться в отраслевом законодательстве.

Конституционное признание человека, его прав и свобод наивысшей ценностью, выдвигает особые требования к правовому регулированию, а значит к тем нормативным правовым актам, которые действуют в сфере социального обеспечения.

Содержащие нормы права социального обеспечения, они представляют собой результат правотворческой деятельности. Подобное понимание отвечает представлению об источниках права социального обеспечения как внешней формы правотворческой деятельности государства в сфере регулирования социально-обеспечительных отношений, с помощью которой воля законодателя становится обязательной для исполнения<sup>4</sup>.

Современное состояние законодательства о социальном обеспечении напрямую зависит от качества источников права социального обеспечения. Как верно указано С.И. Кобзевой, наряду с общими источниками всех отраслей российского права, источники права социального обеспечения обладают особенностями, обусловленными предметом и методом отрасли. Носящая в своей основе объективный характер, эта отрасль права во многом определяет систему законодательства, служит для законодателя ориентиром в его правотворческой деятельности<sup>5</sup>.

Одной из характерных черт современного развития права социального обеспечения (как и права в целом), называется возрастающая роль и влияние международного права на правовую систему социального обеспечения. Выступая в качестве общепризнанного ориентира, некоего стандарта, оно реализуется через национальное законодательство, и несомненно способствует усилению социальной защищенности всех нуждающихся.

Анализ международных актов как источников права социального обеспечения свидетельствует о том, что одним из путей совершенствования

российской системы социального обеспечения является приведение действующего законодательства в соответствие с международными социальными стандартами. К сожалению, следует отметить, что практика применения российского законодательства показывает крайне медленное приведение его в такое соответствие. Более того, Россия пошла по пути признания, что, если нет ратификации – то нет и обязательств<sup>6</sup>.

В этой связи возникает вопрос – могут ли международные акты выступить в качестве того самого лекарства в лечении болезни «совершенствования законодательства»? Думается, что на этот вопрос можно ответить утвердительно. Да, если в советский период развития нашего общества и государства вопрос о восприятии международных стандартов не ставился в таком ключе, прежде всего, в силу экономических и политических условий жизни и существования, то сейчас, с переходом на новые экономические условия хозяйствования, с развитием всех институтов рыночных отношений, экономический кризис особенно, обнажилась недостаточность в регулировании вопросов социальной защищенности на национальном уровне и необходимость правовой интеграции в международное сообщество для повышения индивидуального статуса человека. В этой связи нельзя не вспомнить всем известный Федеральный закон № 122 от 22 августа 2004 г. «О внесении изменений в законодательные акты...»<sup>7</sup>, который своими нормами заменил натуральные виды обеспечения на денежные выплаты (упорно называемые в нем компенсационными выплатами). Принятие этого акта, на наш взгляд, напрямую противоречит международным нормам, так как в развитых зарубежных странах сохраняется натуральная форма обеспечения.

Учитывая сложность сложившейся в стране ситуации (большое количество нуждающихся пенсионеров, получающих минимальную пенсию по старости, растущая, не только бедность, но и даже нищета наших сограждан, безработица и т.д.) учет в максимальной степени мирового опыта решения социальных проблем во вновь принимаемых нормативных правовых и иных актах вывел бы право на социальное обеспечение на иной качественный уровень его реализации как одного из важнейших социально-экономических прав человека.

В тоже время, в качестве положительного момента, хотелось бы, в целом, отметить, что, например, круг субъектов социального обеспечения, закрепленный в российском законодательстве, соответствует международному стандарту<sup>8</sup>. То же самое можно сказать и о видах социального обеспечения, и в некоторых случаях (например, в случае с пособиями при передаче ребенка в приемную семью, материнский капитал), он даже шире рекомендованного международными актами. Однако, несмотря на это, уровень социальной защищенности человека продолжает оставаться не позволительно низким, что даже в совокупности нельзя рассматривать как полноценную гарантированность и полноценную реализацию права на социальное обеспечение.

Произошедшие в последние годы изменения в законодательстве, которые усугубили ситуацию с правовым регулированием, сделали еще более актуальной необходимость определенного упорядочения этих норм, обеспечения их взаимной сочетаемости и консолидации в форме такого источника права, как кодекс.

Причем ряд авторов, предлагают принять так называемый Социальный кодекс (по аналогии с западноевропейскими странами)<sup>9</sup>. Другие рассматривают как вариант кодификации Кодекс социального обеспечения<sup>10</sup>. Однако вряд ли сейчас будет реально принять подобный нормативный акт в силу еще не определенного объема норм, которые в него должны быть вложены. В связи с чем наиболее реалистичным выглядит предлагаемая поэтапная кодификация, которая может быть начата с принятия Пенсионного кодекса РФ.

По своей сути, он мог бы и должен урегулировать наиболее важные в пенсионном обеспечении отношения, тесно связанные между собой:

- по созданию и функционированию финансовой базы пенсионной системы;
- сами пенсионные отношения;
- по организации управления пенсионной системой<sup>11</sup>.

Однако основным препятствием на этом пути является элементарное отсутствие инициативы и, самое главное, желания со стороны государства и правительства. Хотя на наш взгляд, кодификация, несомненно, позволила бы устранить противоречия, повторы и разного рода устаревшие положения, создала бы нормы, отвечающие реалиям времени, несомненно, способствовала принятию новых правил поведения людей, и устранению ошибок юридической техники. Причем большинством подчеркивается, что причин не проводить сегодня кодификацию, нет.

Еще одним обстоятельством, которое негативно отражается на состоянии всей системы законодательства о социальном обеспечении, является частота изменений и дополнений, которые постоянно вносятся в те или иные нормативные акты. Это, в свою очередь, с одной стороны, свидетельствует о его несовершенстве, и говорит о том, что оно не может быть рассчитано на долгосрочную перспективу в регулировании социально-обеспечительных отношений. С другой стороны, одним из факторов, очень сильно влияющих на частые изменения в законодательстве, является теснейшая взаимосвязь социального обеспечения с экономикой, ее состоянием, а самое главное, стабильностью развития финансовой системы государства. К сожалению, постоянная подгонка при принятии нормативных актов под ограниченные возможности бюджетов разных уровней, разразившийся в мире экономический кризис – все это отражается на тех средствах, которые выделяются на решение вопросов социального обеспечения.

Не будет новым мнение о том, что все нормативные правовые акты можно разделить на некоторые группы (блоки) в зависимости от вида социального обеспечения. Нисколько не умаляя значение и востребованность

всех видов, которыми сегодня располагает социальное обеспечение, поставленную цель исследования, позволим себе остановиться лишь на наиболее «крупных» (условно), традиционно востребованных видах социального обеспечения: пенсии, пособия и социальное обслуживание. Следовательно, и характеристика законодательства о социальном обеспечении и определении его проблем будет раскрыта с позиций пенсионного законодательства, законодательства о пособиях и о социальном обслуживании.

Характеризуя пенсионное законодательство, к сожалению, следует признать, что его состояние уже достаточно длительное время оценивается крайне негативно. И если ранее действовавшее законодательство отменено<sup>12</sup>, то новое просто несовершенно.

Казалось бы, пенсионное законодательство, в силу того, что оно затрагивает интересы подавляющего большинства населения (а именно пенсионеры сегодня составляют это самое большинство) должно быть понятным для каждого. В то же время оно наоборот, превратилось в сложный лабиринт правовой материи, из которой не могут найти выход даже работники пенсионного фонда и судьи, рассматривающие пенсионные споры<sup>13</sup>.

Причин этому можно определить несколько.

С правовой точки зрения, подрыв пенсионного обеспечения произошел благодаря тому, что страховые идеи, заложенные в Законе 1990 года, были благополучно обесценены. Период, так называемого «пенсионного романтизма» был закончен одновременно путем силового разрешения кризиса власти. В итоге в большинстве популистских действий, пенсионная система была превращена в уравнительную, с одновременным присутствием в ней оснований для получения привилегированных пенсий (для тех, кто такие решения собственно и принимал).

Пенсионная реформа, стартовавшая с 1 января 2002 года при принятии пакета пенсионных законов<sup>14</sup>, и в самом начале, и уж тем более теперь, оценивается как экспериментальная (правда раньше об этом говорили только в научных кругах) и ошибочная и не давшая ожидаемых результатов (по мнению самих разработчиков).

Возможные пути совершенствования пенсионной системы и блока пенсионного законодательства видятся отнюдь не в быстрой отмене действующих законов и в принятии новых, а в изменении отношения государства к своим гражданам, отдавшим ему лучшие годы, а то и всю жизнь. И в первую очередь, это признание государством своей ответственности перед людьми, которые трудились и создали богатство страны. Должен измениться подход к рассмотрению пенсионного обеспечения не как средства достижения экономического эффекта (а, именно это и сопровождает все совершаемое и принимаемое – 1 января 2002 года, монетизация льгот, валоризация пенсий), а достижение достойного уровня жизни пенсионеров.

Для сравнения можно привести некоторые официальные цифры, прозвучавшие в апреле 2010 года на ежегодной коллегии Министерства

здравоохранения и социального развития Оренбургской области. Согласно статистическим данным средний размер назначенной за 2009 год пенсии в области составил 5641,9 рубля. При этом прожиточный минимум на душу населения составил 4445 рублей. Продолжительность жизни пенсионеров на территории области в 2009 году составила в среднем 67 лет<sup>15</sup>.

Предпринимаемые в последнее время правительством меры не достигают желаемых результатов. Так, разрекламированная в конце прошлого года валоризация пенсий не привела к полному восстановлению приобретенных пенсионных прав. Самый большой размер увеличений составил, по данным СМИ, чуть более 1100-1200 рублей.

Или, например, отмена единого социального налога и замена его страховыми взносами. Да подобное уже было. Но ведь сегодня работодатель, зная о том, что он пользуется системой упрощенного налогообложения, разве захочет при ее отмене платить честно полные ставки. Думается, что число уловок, «серых зарплат» не только не уменьшится, но и наоборот возрастет.

Изменение потоков направленности страховых выплат оказало влияние и на такой вид социального обеспечения, как пособие по временной нетрудоспособности.

Так, в частности последние изменения наглядно показывают, что государство, по сути, не заинтересовано в здоровом поколении, т.к., например, было введено существенное ограничение пособия по временной нетрудоспособности максимальными размерами, срок выплаты пособия, назначаемого в связи с уходом за больным ребенком, изменены правила исчисления среднего заработка для расчета размера пособия по беременности и родам. Подобное приводит не только к отказу от освобождения от работы и долечивания (т.к. сказывается на материальном достатке), но и, в целом, противоречит основным направлениям проводимой сегодня демографической политики. Более того, отдельные положения законодательства о пособиях можно смело признать дискриминационными<sup>16</sup>.

Конечно же, развитие и расширение видов пособий само по себе может быть оценено положительно. Однако их крайне низкие размеры даже в совокупности с заработной платой или пенсией не гарантируют их получателям достойного уровня жизни. Все сказанное позволяет прийти к выводу о том, что общее состояние системы актов, регулирующих предоставление гражданам пособий, также как и пенсионное законодательство, не позволяет охарактеризовать как отвечающую принципам международного права и гарантирующую человеку право на достойные условия жизни.

Система социальной помощи и социального обслуживания достаточно развита и опирается в своем функционировании на значительный правовой массив, регулирующий как общие вопросы социального обслуживания, его отдельные виды и социальное обслуживание отдельных категорий граждан.

И если ранее большинство источников являлись федеральными нормативными актами, то теперь отношения по социальной помощи и

социальному обслуживанию регулируются в большей степени региональным законодательством. При этом на уровне Российской Федерации традиционно устанавливались основные положения (понятие, виды, принципы), его минимальные стандарты, обязательные для всей территории России. Региональное же законодательство дополняло федеральное, конкретизировало его.

Кстати говоря, отмечаемая в теории права вертикальная структура законодательства РФ позволяет выделить в ней единый централизованный уровень, который охватывает федеральное законодательство и региональный, состоящий из актов субъектов РФ и актов органов местного самоуправления<sup>17</sup>. Данная дифференциация уровней правового регулирования полностью относится к сфере социального обеспечения.

В соответствии со ст.72 Конституции РФ, законодательство о социальном обеспечении находится в совместном ведении РФ и ее субъектов. Углубление процесса разграничения полномочий в данной сфере связывается с принятием известного всем ФЗ №122. Принятие этого закона дало толчок развитию регионального законодательства о социальном обеспечении. Подобная мера оценивается неоднозначно, т.к. перераспределение полномочий в условиях нестабильности экономического положения большинства субъектов Федерации позволяет сделать лишь однозначный вывод о существенном снижении гарантированности права граждан на социальное обеспечение<sup>18</sup>.

В тоже время по своей сути предоставление субъектам больших возможностей в сфере социального обеспечения должно, главным образом, подразумевать:

- установление дополнительных к федеральным мер социальной поддержки;
- регулирование вопросов находящихся вне ведения РФ и совместного ведения центра и субъектов;
- развитие локального нормотворчества;
- участие бизнеса в осуществляемых в регионе социальных проектах (через договоры)<sup>19</sup>.

Неоднозначность в решение вопроса о возможности осуществления субъектами опережающего правового регулирования также приводит к тому, что принимаемые акты признаются незаконными и противоречащими действующему федеральному законодательству<sup>20</sup>.

В связи с чем уровень юридической техники в регионах также оценивается как низкий. Либо это простое «переписывание» федерального акта, либо это просто недостаточный профессионализм регионального законодателя.

В качестве одного из предложений по совершенствованию состояния правового регулирования в науке права социального обеспечения, приводится мнение о ликвидации такой категории как сфера совместного ведения и введение исключительного ведения РФ и исключительного ведения субъектов РФ<sup>21</sup>. Отметим, что данная точка зрения находит своих сторонников.

Сегодня наиболее явно разграничение полномочий между центром и регионами проявляется в правовом регулировании отношений по социальной помощи и социальному обслуживанию.

На примере анализа законодательства Оренбургской области хотелось бы отметить, что в регулировании вопросов социального обеспечения на территории области, оно достаточно объемно и разнопланово. В него включаются и законы Оренбургской области, указы и распоряжения Губернатора, постановления и распоряжения Правительства области, Законодательного собрания, ведомственные акты (например, Министерства здравоохранения Оренбургской области и Министерства социального развития Оренбургской области). В этом блоке есть и программные документы, которые также приняты на региональном уровне.

В тоже время оно испытывает те же недостатки и трудности, которые свойственны и федеральным актам. И, так же, как и федеральный законодатель, областные органы власти не всегда с должной степенью ответственности подходят к решению вопросов социального обеспечения. К сожалению, основной причиной этому являются более чем скромные средства областного бюджета, выделяемые на социальные программы.

Так, в соответствии с Законом Оренбургской области от 21.12.2009г. «Об областном бюджете на 2010 год и плановый период 2011 и 2012 годов» основными направлениями социальной политики, на которые направляются целевые средства областного Фонда компенсаций являются:

- назначение и выплата ежемесячного пособия на ребенка гражданам, имеющим детей;
- предоставление мер социальной поддержки гражданам в соответствии с законами Оренбургской области;
- предоставление субсидий гражданам на оплату жилья и коммунальных услуг;
- назначение и выплата социального пособия на погребение и возмещение расходов, связанных с погребением;
- социальное обслуживание и предоставление мер социальной поддержки граждан пожилого возраста, инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, детей-сирот, безнадзорных детей и организация работы по предоставлению таких мер.

При этом размер, например:

- ежемесячной денежной выплаты взамен проезда на городском транспорте и других видах транспорта – 260 рублей в месяц;
- натуральное выражение минимально гарантированного объема мер по социальной поддержке по труженикам тыла (лекарственное обеспечение, зубопротезирование) – 413 рублей, по реабилитированным лицам – 1089 рублей, по многодетным семьям (лекарственное обеспечение, проезд школьников) – 215 рублей;

- средний размер субсидии гражданам на оплату жилья и коммунальных услуг (на одну семью в месяц) – 782,13 рубля;
- нормативная стоимость социального обслуживания на одного нетрудоспособного определяется в размере 1131 рубль.

Хотя нельзя не отметить, что областные власти в последнее время более охотно идут на рассмотрение и использование новых технологий в сфере социальной помощи и социального обслуживания.

Изучение и анализ эффективности пилотных проектов применяемых в других регионах (таких как Кировская, Нижегородская, Саратовская, Волгоградская и др. области, в том числе и г. Москва) при решении вопросов социальной помощи привело к разработке нормативных правовых документов по обеспечению малоимущих граждан и семей с детьми адресной результативно-ориентированной социальной помощью. Основной целью при этом является активизация внутреннего потенциала и направленность на снижение глубины бедности таких субъектов. Проявляется такая адресная социальная помощь в финансовой поддержке путем выплаты единовременного социального пособия на развитие подсобного хозяйства или осуществление индивидуальной трудовой деятельности (швейное, столярное производство парикмахерские, транспортные услуги, разведение и продажа рассады, выпечка хлеба и т.п.). Тем самым такая семья должна выйти на уровень самообеспечения. Сегодня территориальные учреждения социальной защиты разрабатывают формы договоров и определяют размер пособия (по опыту иных регионов он составляет порядка 20000 рублей). В условиях Оренбургской области, которая по своей специфике является аграрным регионом, внедрение таких технологий окажется существенным подспорьем для малообеспеченных граждан.

Модернизируется система социального обслуживания граждан на дому. Сегодня областные социальные службы рассматривают возможность внедрения так называемого социального ваучера посредством заключения договора на получение возмещения стоимости услуги в определенном размере, то есть, ваучер выдается вместо денег и обменивается на необходимую услугу у поставщика.

Эти и другие меры по социальной поддержке нуждающихся граждан, несомненно, нуждаются в правовой регламентации. Задача регионального законодательства состоит, прежде всего, не в стремлении догнать и даже перегнать в своих начинаниях других, а гарантировать такой уровень обеспечения, который бы свидетельствовал о действительной заботе властных структур о своих гражданах.

Подводя итог, хочется еще раз отметить, что социальное обеспечение – это сфера пересечения жизненно важных интересов граждан, касающихся отношений собственности, правовых приемов и средств их регулирования, социальной политики и социально-экономических прав человека. Это сфера отражения таких общечеловеческих ценностей, как равенство, социальная



справедливость, гуманизм и моральные принципы цивилизованного общества. И будем надеяться, что мы живем в государстве, которое уже в ближайшее время придет к осознанию этого.

---

<sup>1</sup> Соколова Н. А. Конституционные права граждан на социальное обеспечение и медицинскую помощь: понятие, соотношение и условия реализации // Современное состояние законодательства и науки трудового права и права социального обеспечения: материалы 6-й Международной научно-практической конференции / под ред К.Н. Гусова. – Москва: Проспект, 2010. С.602.

<sup>2</sup> Ст. 39 Конституции Российской Федерации.

<sup>3</sup> Ст. 41 Конституции РФ.

<sup>4</sup> Кобзева С.И. Развитие источников права социального обеспечения // Современное состояние законодательства и науки трудового права и права социального обеспечения: материалы 6-й Международной научно-практической конференции / под ред К.Н. Гусова. – Москва: Проспект, 2010. С.526.

<sup>5</sup> Кобзева С.И. Источники права социального обеспечения. Автореф. ... дис. докт. юрид. наук. М., 2009. С.25.

<sup>6</sup> Акатнова М.И. Право человека на социальное обеспечение в международных актах, законодательстве зарубежных стран и России. Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2009. С.4.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2004. №35. Ст.3607.

<sup>8</sup> Акатнова М.И. Указ. раб. С.8.

<sup>9</sup> Миронова Т.К. Право социального обеспечения и современные тенденции правового регулирования отношений в сфере социальной защиты. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2008. С.48.

<sup>10</sup> Васильева Ю.В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы: Монография. Пермь, 2009. С.32.

<sup>11</sup> Захаров М.Л., Тучкова Э.Г., Савостьянова В.Б. Пенсионный кодекс Российской Федерации. Проект. М.: Р.Валент, 2008. С. 172.

<sup>12</sup> Имеется в виду Закон РФ от 20 ноября 1990 года «О государственных пенсиях в РФ»

<sup>13</sup> Захаров М.Л., Тучкова Э.Г., Савостьянова В.Б. Указ. раб. С. 174.

<sup>14</sup> В пакет пенсионных закон, принятых в декабре 2001 года, входили федеральные законы «Об обязательном пенсионном страховании в РФ», «О трудовых пенсиях в РФ», «О государственном пенсионном обеспечении в РФ».

<sup>15</sup> www.rosstat.ru

<sup>16</sup> Таким примером могут быть правила исчисления размера пособия по временной нетрудоспособности для начинающих работников, не имеющих страхового стажа или длительное время не работавших.

<sup>17</sup> Васильева Ю.В. Дифференциация российского законодательства о социальном обеспечении: федеральный и региональный аспект (вопросы кодификации) // Проблемы дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере труда и социального обеспечения: Материалы Пятой Международной научно-практической конференции / под ред К.Н. Гусова. – М.: Проспект, 2009. С.454.

<sup>18</sup> Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. М., 2005. С.45.

<sup>19</sup> Васильева Ю.В. Указ. раб. С.456.

<sup>20</sup> Лепихов М.И. Конституционно-правовые основы деятельности Российской Федерации по социальной защите населения. М., 2005. С.196-197.

<sup>21</sup> Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2003. С.25.

## Раздел шестой

# ВОПРОСЫ ПЕДАГОГИКИ И ИНОСТРАННОГО ЯЗЫКА В НЕЯЗЫКОВОМ ВУЗЕ

**ЖУКОВА Е.Э.,**

*к.п.н., доцент кафедры иностранных языков,  
Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина  
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8(3532)72-22-22,  
kafedra\_english@mail.ru*

## ФОРМИРОВАНИЕ МЕЖДИСЦИПЛИНАРНОЙ КОМПЕТЕНЦИИ СТУДЕНТОВ-ЮРИСТОВ

**Ключевые слова:** *компетенция, лингвоюристика, междисциплинарная компетенция, компетентный подход, язык и право, юридическое мышление, правовой статус языка, символическая форма права, теория и методы перевода, речевые стереотипы, формирование развитой личности.*

*Статья посвящена вопросам междисциплинарной компетенции и ее формированию в системе высшего образования. Автор приходит к выводу, что тематическое направление дисциплин междисциплинарного характера, таких как лингвоюристика, юрислингвистика, введение в языкознание, язык и право способствует формированию всесторонне развитой личности.*

**Key words:** *competence, lingvojuristics, cross-disciplinary, competent approach, language and law, legal thinking, legal status of the language, symbolic form of law, theory and methods of translation, speech stereotypes, formation of developed personality.*

*The article is devoted to the problem of cross-disciplinary competence and its formation in the system of higher education. The author comes to the conclusion that thematical direction of cross disciplines such as lingvojuristics, jurolinguistics, introduction to general linguistics, language and law help to form students into highly developed personality.*

Реформирование в системе образования средней и высшей школы сегодня, а так же изменения в области целей образования, соотносимые с глобальной задачей обеспечения продуктивной адаптации человека в социальном мире, вызывают необходимость постановки вопроса достижения более полного, личностно- и социально-интегрированного результата. Образование – это ключ к будущему нации, ее способность гибко реагировать на возникающие реалии. Для страны, стремящейся создавать инновационную экономику в рамках уже наступающего постиндустриального мира, нет проблемы более важной, чем образование, способное содействовать обновлению и развитию интеллектуального потенциала страны. Результатом такого образования и выступило понятие «компетенция» (лат. *competo* – добиваюсь, соответствую). Это понятие подразумевает собой круг вопросов, в которых человек хорошо осведомлен, обладает познаниями и опытом. Компетентный в определенной области человек обладает соответствующими знаниями и способностями, позволяющими ему обоснованно судить об этой области и эффективно действовать в ней<sup>1</sup>. По мере развития понятия «компетенция» возникает необходимость в компетентностном подходе, применение которого обнаруживает междисциплинарную сущность данного подхода. Междисциплинарная сущность компетентностного подхода обусловлена самим понятием «компетентность», которое включает не только когнитивную (интеллектуальную, мировоззренческую), но и операционально-технологическую, а также поведенческую (мотивационную, этическую, социальную, экономическую) составляющие<sup>2</sup>.

Компетентностный подход предполагает не усвоение отдельных друг от друга знаний и умений, а овладение ими в комплексе. В связи с этим меняется, точнее, по-иному определяется система методов обучения. В основе отбора и конструирования методов обучения лежит структура соответствующих компетенций и функции, которые они выполняют в образовании. При этом понятия «компетенция» и «компетентность» должны быть разведены:

Компетенция – отчужденное, заранее заданное социальное требование (норма) к образовательной подготовке студента, необходимой для его эффективной продуктивной деятельности в определенной сфере.

Компетентность – владение, обладание студента соответствующей компетенцией, включающее его личностное отношение к ней и предмету деятельности. Компетентность – уже состоявшееся качество личности (совокупность качеств) студента и минимальный опыт деятельности в заданной сфере. Компетентность – совокупность личностных качеств студента (ценностно-смысловых ориентаций, знаний, умений, навыков, способностей), обусловленных опытом его деятельности в определенной социально и личностно-значимой сфере<sup>3</sup>.

Разведение одного понятия на два однокоренных – «компетентность» и «компетенция», но уже различающихся, по сути, отражает его

психологический, педагогический, социально-экономический компоненты, составляющие его содержание.

Специфика компетентности профессионала в образовательном учреждении заключается в том, что он формируется еще и в системе дополнительного образования, одной из форм которого является – повышение квалификации, профессиональной переподготовки или получения второго высшего образования. В этом случае развитию профессиональной компетентности способствуют имеющиеся знания и имеющийся опыт работы. Эти знания и опыт работы выступают стартовым человеческим капиталом. Задача образовательного учреждения заключается в том, чтобы обогатить этот стартовый капитал и сформировать такой уровень компетентности, который позволит выпускнику предложить его в виде достойной образовательной услуги на рынке труда.

Существует много классификаций компетенций. Дж. Равен, например, выделил 37 видов: тенденция к более ясному пониманию ценностей и установок по отношению к конкретной цели; тенденция контролировать свою деятельность; вовлечение эмоций в процесс деятельности; готовность и способность обучаться самостоятельно; поиск и использование обратной связи; уверенность в себе; самоконтроль; адаптивность: отсутствие чувства беспомощности; склонность к размышлениям о будущем: привычка к абстрагированию; внимание к проблемам, связанным с достижением поставленных целей; самостоятельность мышления, оригинальность; критическое мышление; готовность решать сложные вопросы; готовность работать над чем-либо спорным и вызывающим беспокойство; исследование окружающей среды для выявления ее возможностей и ресурсов (как материальных, так и человеческих); готовность полагаться на субъективные оценки и идти на умеренный риск; отсутствие фатализма; готовность использовать новые идеи и инновации для достижения цели; знание того, как использовать инновации; уверенность в благожелательном отношении общества к инновациям; установка на взаимный выигрыш и широта перспектив; настойчивость; использование ресурсов; доверие; отношение к правилам как указателям желательных способов поведения; способность принимать решения; персональная ответственность; способность к совместной работе ради достижения цели; способность побуждать других людей работать сообща ради достижения поставленной цели; способность слушать других людей и принимать во внимание то, что они говорят; стремление к субъективной оценке личностного потенциала сотрудников; готовность разрешать другим людям принимать самостоятельные решения; способность разрешать конфликты и смягчать разногласия; способность эффективно работать в качестве подчиненного; терпимость по отношению к различным стилям жизни окружающих; понимание плюралистической политики; готовность заниматься организационным и общественным планированием<sup>4</sup>.

А.В. Хуторской описал содержание ключевых компетенций, в перечень которых входят: ценностно - смысловая, общекультурная, учебно-познавательная, информационная, коммуникативная, социально-трудовая, личностная компетенция (с. 9, 10).

И.А. Зимняя предлагает выделять ценностно-смысловую, гражданственную, предметно-деятельностную, информационно-технологическую компетенции, а так же здоровьесбережение, интеграцию знаний, компетенцию социального взаимодействия, саморазвития, общения, решения познавательных задач<sup>5</sup>.

После публикации в 2001 году «Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года»<sup>6</sup> постепенно происходит переход на инновационный компетентностный подход в образовании. Другими словами, происходит переориентация оценки результатов образования с категорий «подготовленность», «образованность», «общая культура», «воспитанность», характерных для традиционных парадигм образования, на категории «компетенция», «компетентность» обучающихся – в компетентностной парадигме.

В определенной мере формирование междисциплинарной компетентности заложено в государственном стандарте высшего профессионального образования и корректируется путем введения в учебный план соответствующих курсов. В качестве предметно междисциплинарных учебных дисциплин на юридических факультетах следует назвать юридическую психологию, судебную медицину, судебную психиатрию, криминологию, криминалистику.

Дополняется междисциплинарное поле дисциплинами специализации – конституционная экономика, криминалистика, социология преступности, управление рынком ценных бумаг, правовые основы антикризисного управления, судебная бухгалтерия, правовая статистика, уголовная политика, проблемы идентификации человека в судопроизводстве, виктимология, банкротство, включая анализ хозяйственной деятельности и т.д. Можно сказать, что учебный процесс выступает как необходимое звено между теоретической и прикладной юриспруденцией.

Часть из этих «специальных дисциплин междисциплинарного характера» имеет четко определенный предмет и круг обсуждаемых вопросов (философия права, юридическая психология), часть – находится в стадии становления (юридическая лингвистика, экономика права). При этом обсуждаемым остается вопрос о принадлежности таких дисциплин к предметному полю юриспруденции.

Юридическая лингвистика – отрасль научного знания, которая изучает взаимодействие права и языка.

Для современной науки характерен интерес к проблемам языка и анализу текстов и в этом смысле выделение юридической лингвистики в самостоятельную научную дисциплину выглядит вполне обоснованным.

При этом в юридической лингвистике принято выделять две составляющих: юрислингвистика и лингвоюристика. Объектом юрислингвистики и лингвоюристики являются взаимоотношения языка и закона: отношение языка к закону изучает юрислингвистика, а закона к языку – лингвоюристика; юридический аспект языка – предмет юрислингвистики, языковые аспекты права – лингвоюристики.

Содержательно предмет юридической лингвистики составляет следующий круг проблем:

- 1) правовой режим языка;
- 2) лингвистическая экспертиза текстов;
- 3) юридическая техника;
- 4) толкование текстов закона;
- 5) судебная речь и иные формы речевой активности в сфере юридической деятельности.

Серьезные англоязычные исследования в этой области датируются концом 80-х – началом 90-х годов XX века (Bix B. Law: Language and legal determinacy. Oxford, 1993, Gibbons I. Language and the law. N.Y. Longman, 1994, Jolan L.M. The language of judges. Chicago; L., The university of Chicagopress 1993. Language and the law. XIV. Longman, 1994, Law, language, and narrative structure// Law and literature. N.Y., L, 1996).

Примерно к этому же периоду времени относятся и работы на немецком языке: Bergmann C. Sermantische Destruktion als Methode der Manipulation // Sprachen in Konflikt: zur Rolle der Sprachen in sozialen, politische und militarische Auseinandersetzung. Berlin-NewYork, 1995, Busse D. Juristische Semantik: Grundlagen Interpretationstheorie in sprachwissenschaftliche Sicht. Berlin, 1993, Ricceur P. Zu einer Hermeneutik des Rechts, Argumentation und Interpretation // Deutsche Zeitschrift fur Philosophie. Jg.42. H.3. Berlin, 1994, Sprachen in Konflikt: zur Rolle der Sprachen in sozialen, politische und militarische Auseinandersetzung. Berlin-NewYork, 1995.

В российской науке выделение юридической лингвистики в самостоятельную отрасль исследований произошло во второй половине 90-х годов XX века.

Значимыми для становления и оформления российской юридической лингвистики стали проводимые на базе алтайского государственного университета конференции «Юрислингвистика», по результатам которых выпускались сборники научных трудов. На сегодняшний день выпущено 8 тематических сборников.

В первом сборнике были объединены работы общего характера – о предмете юрислингвистики, о соотношении юриспруденции и юрислингвистики, затрагивался юридический аспект языка СМИ, проблемы конструирования и толкования законодательных текстов<sup>7</sup>.

В последующих сборниках рассматривались проблемы законотворчества и толкования юридических текстов; языковые конфликты и

проблемы языковой экологии; вопросы лингвистической экспертизы юридических текстов и естественных текстов, вовлеченных в юридическую сферу; проблематика инвективной и манипулятивной функции языка в контексте юридического правонарушения; способы описания инвективной лексики, вопросы суггестии и речевого манипулирования; проблемы юридической риторики и правовой лингводидактики и лингвоконфликтологии. В 2007 году издательством «Норма» выпущена книга Т.В. Губаевой «Язык и право. Искусство владения словом в профессиональной юридической деятельности»<sup>8</sup>.

На лекциях и семинарах по введению в языкознание на третьем курсе отделения международного частного права студенты конспектируют и обсуждают вопросы, освещенные в этом пособии. В методическом пособии по введению в языкознание Жуковой Е.Э. содержатся подробные задания и вопросы для самостоятельной работы студентов по теме «Символическая форма права» - об условности и изменчивости правовой материи, которая целенаправленно создается человеком. Студенты узнают, что правовые нормы, идеи и ценности могут быть выражены как в словесных символах, так и при помощи неязыковой символики. Однако в настоящее время, несмотря на сохранение некоторых неязыковых символов, именно слово становится главным инструментом осуществления правосудия.

Межпредметный характер изучаемого материала заключается в идее о том, что углубленные знания о свойствах слова помогают постичь логику юридического мышления, разобраться в системном построении права, в механизмах его воздействия на сознания и поведения людей, а также развить такие профессиональные компетенции как толкования правовых норм и умение оперировать различными правовыми конструкциями.

Юридическое мышление всегда выражается в языке, в котором фиксируется вся профессиональная картина мира. Студенты готовят доклады по теме «Мышление и язык юристов», о специфике профессионального мышления юристов, которое характеризуется предметно-целевой направленностью и специфическими схемами рассуждений.

Юристы используют два логико-методологических стандарта в зависимости от своей принадлежности к семье общего или континентального права: 1) на основе приложения норм закона к фактам (романо-германская правовая семья) – дедуктивное мышление; 2) с использованием прецедента (англо-саксонская правовая семья) – индуктивное мышление. Узнавая на лекциях по введению в языкознание некоторые траектории развития смыслового строя русского юридического языка, связывая его с категориальным строем общественного сознания, студенты проводят свои исследования этимологии юридического русского, английского, французского, немецкого языков.

Именно через слово и законодатель, и правоприменитель получают доступ к специфическим механизмам управления мышлениям и убеждениям

людей, к власти над общественным сознанием. На семинарах в группах проводится соответственно обсуждение влияния СМИ через слово, нейролингвистические технологии в рекламе, политике, разбираются примеры политкорректности в русском и английском языке. Явление политкорректности сегодня выходит за рамки политической сферы. Это социальное явление можно отнести к механизмам манипуляции общественным сознанием. Политическая корректность (от англ. *politically correctly/political correctness*) это – новые варианты языкового выражения, взамен старых, ущемляющих достоинство человека в отношении расовой или половой принадлежности, социального статуса, здоровья, возраста и многого много другого на сегодняшний день. Первой ласточкой в поддержании движения политической корректности стало активное возмущение афроамериканцев по поводу слова *black*, применяющегося по отношению к ним. В качестве примера трансформаций слов и словосочетаний, связанных с расовой принадлежностью человека, можно привести следующую языковую цепочку: *негр - цветной - черный - афро-американец*. Как символ победы феминистского движения - постепенное вытеснение “сексистской” терминологии (т.е. слов и словосочетаний, указывающих на половую принадлежность человека). В английском языке стараются уже не использовать слова с суффиксами “man” и “woman” в конце. Подобные слова заменяются терминами, не определяющими человека относительно его пола. Например: *foreman* (начальник) – *supervisor*; *chairman* (председатель) – замещается словом *chairperson* и т.д. То же самое происходит и с написанием слов *she* и *he* (она и он). Они почти перестали использоваться в тексте, а вместо этого пишется – *s/he* (он/а). Помимо сексистской терминологии изменения претерпели и языковые единицы, характеризующие людей по их физическим недостаткам, возрасту или социальному статусу: *инвалид* - калека - преодолевающий трудности из-за своего физического состояния; *пенсионеры* - более старшие граждане; *нищие* - экономически ущемленные; и апофеоз политкорректности: *человек, ковыряющийся на помойке* - коллекционер вещей, от которых отказались; *карлики* - люди, испытывающие трудности из-за своих вертикальных пропорций; *полные люди* - люди, преодолевающие трудности из-за собственных горизонтальных пропорций ... и т. д. В последнее время политкорректность коснулась даже животного мира. Невинное слово *pets* (т.е. домашние любимцы) вытесняется словом *animal companions* (т.е. животные-компаньоны), а домашние растения, которым уж точно нет никакого дела до политкорректности, вместо *house plants* начали называть в США *botanical companions* (т.е. растения-компаньоны). Примеров проявления политкорректности в американизированном английском множество, а со временем появляются совсем уж гипертрофированные, в этом направлении, языковые единицы. Современному переводчику не обойтись в своей профессиональной деятельности без учета тенденций политкорректности в современных языках.



На лекциях и семинарах по теории перевода, на занятиях по практическому переводу в группах отделения международного частного права и дополнительного образования, и в группах дневного отделения специальности «правоведение» неизменно студенты тренируют следующие переводческие приемы и методы: использование трансформационной модели перевода, переводческие трансформации (добавления, опущения, замены, перестановки, синтаксические трансформации), а также калькирование, транскрибирование, транслитерация, описательный перевод, антонимический перевод, генерализация, конкретизация и контекстуально-ассоциативный перевод. Основным пособием для тренировки усвоения политкорректных выражений является учебник по устному переводу Р.К. Миньяра-Белоручева<sup>9</sup>.

Язык нормативных предписаний рассматривается как юридико-технический инструмент, позволяющий правильно применять правовые акты. К сожалению, современные законоположения в полной мере не удовлетворяют требованиям полноты, точности, компактности и доступности предписаний и в этой сфере можно встретить многочисленные примеры лингвистических ошибок. Наиболее интересная часть самостоятельной работы студентов касается анализа типовых языковых ошибок при составлении судебных решений и предлагает технологию их устранения.

При обсуждении вопросов словесных технологий на семинарах по языкознанию особое внимание обращено к вопросам правовой регламентации языка судопроизводства в РФ, участию переводчика в процессе, выработке формализованных критериев владения языком. Перевод на процессе по международному усыновлению разбирается особо, так как преподаватели нашего института имеют опыт таких переводов. В этом году на семинары приглашались и американские граждане, пара усыновителей, именно для обсуждения вопросов политкорректности и переводческих технологий. Студенты не только получили возможность попрактиковаться в языке, но и получить теоретические знания оговоренных выше проблем непосредственно от участников процесса и одновременно носителей языка, рассмотреть и попробовать преодолеть барьеры диалогического взаимодействия – ситуативные, контрсуггестивные, тезаурусные, интеракционные.

На семинарах так же специально рассматривается вопрос о технологиях перевода устной речи в письменную в юридических документах и правилах обоснования правовой позиции в юридическом процессе.

В рамках темы «Правовой статус языка» внимание уделяется правовым формам опосредования общественно значимых ситуаций употребления языка, правовой регламентации речевой практики, исследуются конституционные основы речевой практики РФ, дается понятие государственного языка и на примере зарубежного опыта исследуется вопрос о практике признания двух и более языков в качестве государственных в полиэтнических государствах.

Эти и другие специальные вопросы лингвоюристики и юрислингвистики представляются для ознакомления студентам отделения международного

частного права и студентам специальности «переводчик в сфере профессиональных коммуникаций». Междисциплинарная компетенция у студентов этих групп формируется так же на лекциях и семинарах по теории перевода, практике устного и письменного перевода. В качестве основного пособия для студентов групп дополнительного образования выбрано «Теория и методы перевода» Миньяр-Белоручев, М., 1996., а также «Общая теория перевода и устный перевод», 1980<sup>10</sup>.

Лекции охватывают вопросы переводимости и непереводимости как языкового и культурного феномена, перевода информативных текстов (деловая корреспонденция, инструкции, руководства, учебники, научные статьи, документы юридических и физических лиц, газетных и журнальных публицистических текстов), особенности устного перевода, приемы и стратегии устного перевода, перевод текстов патентов, перевод апеллятивных текстов (реклама, видеореклама).

Все эти и другие вопросы, практическое решение лингвистических и юридических задач на семинарах, дискуссии по актуальным темам помогают сформировать у студентов свое видение проблем, умение посмотреть на проблему с различных точек зрения – языковой, профессиональной, социальной.

Таким образом, междисциплинарная компетенция у студентов формируется выбором тем на теоретических и практических лингвистических курсах, практической работой по переводу текстов юридической тематики, самостоятельной подготовкой по резонансным в обществе темам, что в свою очередь способствует формированию всесторонне развитой личности профессионала.

---

<sup>1</sup> Хуторский А.В. Дидактическая эвристика. Теория и технология креативного обучения. – М.: Изд-во МГУ, 2003. - 416с.

<sup>2</sup> Хуторской А.В. Ключевые компетенции и образовательные стандарты: Доклад на отделении философии образования и теории педагогики РАО 23 апреля 2002. Центр «Эйдос» WWW/eidos.ru/news/compet/htm.

<sup>3</sup> Хуторской А.В. Дидактическая эвристика – теория и технология развития одаренности учащихся // ТехноОБРАЗ 2007: Технологии непрерывного педагогического образования и творческого саморазвития личности одаренных учащихся и студентов: тезисы докладов VI Междунар. науч. конф. - Гродно: ГрГУ, 2007. – С.49-54.

<sup>4</sup> Равен Дж. Компетентность в современном обществе. Выявление, развитие и реализация. М., 2002. (англ. 1984).

<sup>5</sup> Зимняя И.А. Ключевые компетенции – новая парадигма результата образования//Высшее образование сегодня.-2003.-№5.-С.34-42.

<sup>6</sup> Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. М., 2002.

<sup>7</sup> Юрислингвистика-1: проблемы и перспективы: Межвуз. сб. научных трудов / Под ред. Н.Д. Голева. Барнаул, изд-во Алт. ун-та, 1999.

<sup>8</sup> Т.В. Губаева «Язык и право. Искусство владения словом в профессиональной юридической деятельности» (М., Норма, 2007, 160 с.).

<sup>9</sup> Миньяр-Белоручев Р. К. Теория и методы перевода. — М.: Московский Лицей, 1996. — 207 с.

<sup>10</sup> Общая теория перевода и устный перевод. Учебник / Миньяр-Белоручев Р.К. Москва, 1980. – 237 с.

**НАСРЕТДИНОВА Р.Р.,**

*к.п.н., доцент кафедры иностранных языков,  
Оренбургский институт (филиал) МГЮА им. О.Е.Кутафина,  
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8(3532)72-22-22,  
kafedra\_english@mail.ru*

## **СПЕЦИФИКА ПЕРЕВОДА ЮРИДИЧЕСКОГО ТЕКСТА**

**Ключевые слова:** *перевод, юридический перевод, средство коммуникации, юридическая терминология, транскрипция, транслитерация, приблизительный перевод, контекстуальный перевод, трансформирующий перевод*

*В статье рассматриваются некоторые общие вопросы теории переводоведения и раскрываются особенности перевода юридического текста с учетом эквивалентности и сопоставимости терминологии на языке оригинала и в языке перевода.*

**Key words:** *translation, legal translation, means of communication, legalise, transcription, transliteration, contextual translation, transformative translation.*

*The article deals with some general questions of the theory of translation and dwells upon peculiarities of legal translation.*

Человеческая деятельность многообразна. Каждой сфере деятельности присущи свои понятия, термины, реалии. Перевод – является одним из видов человеческой деятельности. В современной науке перевод рассматривается и как межкультурный коммуникативный акт, и как особый вид речемыслительной деятельности. Процесс перевода становится объектом изучения таких дисциплин, как когнитивная лингвистика, социолингвистика, лингвистика текста, психолингвистика. Каждая из этих дисциплин выделяет в качестве ключевого тот или иной аспект перевода. Если же рассматривать процесс перевода в целом, то он представляет собой сложный, разносторонний и полифункциональный вид межкультурной коммуникации, направленный на выявление и толкование письменных или устных текстов, создаваемых в одной культуре, и адаптацию их содержания для восприятия представителями другой культуры.<sup>1</sup>

Любой акт коммуникации предполагает потерю информации. В рамках одного и того же языка это связано, прежде всего, с различными индивидуально-психологическими представлениями и ассоциациями, возникающими у автора и получателя речевой посылки, а также встречной творческой активностью реципиента в духе развитого А.А. Потебней

известного положения В. Гумбольдта «всякое понимание есть непонимание». В случае межъязыкового общения процесс понимания осложняется переходом на иной языковой код и переносом содержания сообщения в иную социокультурную реальность. Потеря информации как универсальный закон семиотики в полной мере относится к переводу. Извечная задача переводчика заключалась в том, чтобы свести эти потери к минимуму, достичь недостижимого идеала эквивалентности исходного и переведенного текстов.<sup>2</sup>

Для того чтобы понять всю сложность перевода с одного языка на другой, вне зависимости от самой языковой пары, следует сначала разобраться с понятием языкового знака. Значения языковых единиц складываются стихийно и часто лишены такого строгого соотношения между объемом и содержанием, которым обладают понятия (за исключением терминов, которые обозначают научные понятия). Кроме того, второй особенностью языкового знака является его произвольность. Между звучанием и значением языковой единицы в большинстве случаев нет какой-либо естественной или логической связи. Произвольность языкового знака делает связь между его звучанием и значением особо прочной, так как ни одна из сторон знака не существует без наличия другой. Но в то же время, произвольность знака означает, что данное значение не обязательно должно быть связано с данной формой и, напротив, определенная форма может выражать и другое значение. Отсюда и следует возможность передавать одно и то же содержание с помощью разных средств выражения, в том числе и средств другого языка, что и происходит при переводе.

Особенности перевода любой специальной литературы, в том числе и юридической базируются прежде всего на таких понятиях, как эквивалентность и сопоставимость.

Понятие «эквивалентности» является одной из наиболее противоречивых и горячо обсуждаемых проблем в теории перевода. Удобный, хотя и достаточно неопределенный термин обозначает у разных авторов различные понятия в зависимости от тех исходных позиций, с которых они рассматривают процесс и результат перевода. При всем разнообразии подходов в общей массе теорий, исследовавших перевод с точки зрения его эквивалентности, просматриваются два основных направления: лингвистическое (формальное) и функциональное (коммуникативное, прагматическое), причем последнее занимает ведущее положение в теории перевода. Имеется также значительное число работ, авторов которых можно отнести к сторонникам смешанного направления.

Несмотря на различия в исходных позициях исследователи сходятся в том, что ни одна из предложенных ими разновидностей эквивалентности в полном объеме реализована быть не может. Данный вывод с необходимостью вытекает уже из того простого положения, что ни значения языковых знаков, ни способы их сочетания во всем объеме никогда не совпадают, и, стало быть, никакого абсолютного соответствия между двумя языками быть не может.

Эквивалентность достижима лишь до определенной степени и потому всегда относительна.<sup>3</sup>

Профессиональная коммуникация осуществляется на базе определенного профессионального языка, закрепленного за той или иной сферой профессионального общения. Он представляет собой совокупность терминологии и определенных стилистических приемов. Язык права не является исключением.<sup>4</sup>

По оценке Ж.-К. Жимара, юридическая терминология составляет в разных странах от 10 до 20 тысяч терминов.<sup>5</sup> Учитывая особый характер юридической терминологии, нахождение равнозначных соответствий при таком объеме информации представляет собой грандиозную задачу.

Вместе с тем все ещё распространено представление, в соответствии с которым перевод термина довольно простая задача - он, как правило, однозначен, он не включен в синонимичные ряды, у него отсутствуют коннотативные значения, он не приобретает экспрессивно-эмоциональных оттенков, а в языке перевода обычно присутствует термин, который является его полным эквивалентом. Подобный упрощенный взгляд, предполагающий изоморфизм терминологических систем языков, уходит корнями в достаточно распространенный миф об эквивалентности лексики в целом. Согласно этому представлению слова разных языков отражают одно и то же внеязыковое понятие, один и тот же фрагмент реального мира и, стало быть, имеют один и тот же понятийный объем. Однако в огромном числе случаев объем семантики, казалось бы, полностью эквивалентных слов в разных языках не совпадает, так как при наличии общей корневой семы может присутствовать целый ряд семантических вариантов. Кроме того, семантика слова определяется и теми факторами, которые связаны с его функционированием в речи - его лексической сочетаемостью и стилистическими коннотациями. И, наконец, важнейшим фактором, разрушающим представление о понятийной эквивалентности, являются социокультурные различия в сознании носителей разных языков. Последнее особенно важно для целей изучения рассматриваемой нами проблемы

План содержания слова членим и не исчерпывается одним лексическим понятием. Он включает и те непонятийные «семантические доли» которые актуализируют в сознании носителя языка определенные знания, вызывают определенный смысл, который накладывается на всю совокупность его культурного опыта.<sup>6</sup> Наличие таких национально-культурных компонентов в семантической структуре слова лишний раз подтверждает тот факт, что разные языки не просто отражают единую реальность, но по-разному концептуализируют окружающий мир, по-своему интерпретируя казалось бы одинаковые понятия. На уровне лексики это легко обнаруживается в том, что одно и то же слово чаще всего вызывает у носителей разных языков благодаря наличию в их сознании различных по объему и содержанию апперцепционных масс различные представления. В определенной части эти представления могут

совпадать, например, «суд» и для украинца и для англичанина будет означать некое учреждение для отправления правосудия со всеми сопутствующими ему атрибутами, но ментальная картина этого понятия и совокупность его признаков у каждого из них будет совершенно отличной - для каждого из них это будет «другой суд». Для любой терминологической системы подобная гетерогенность интерпретаций означает, что на уровне собственно терминов эквивалентность как таковая отсутствует, так как термин является лишь языковым представлением определенного понятия. Можно говорить лишь о той или иной степени соответствия между понятиями в определенной предметной области, и только на основе анализа объема понятия и его характеристик можно судить об эквивалентности тех терминов, которые его представляют в разных языках.

Особый интерес для исследователей и особую трудность для практиков представляет перевод так называемой «безэквивалентной» лексики. Учитывая, что случаи полного совпадения абсолютно всех компонентов значения слов в различных языках крайне редки, основная часть лексики любого языка обладает частичной или ограниченной эквивалентностью. Под используемым же в лингвистике термином «безэквивалентная лексика» следует понимать лишь те лексические единицы, для которых полностью отсутствуют какие-либо иноязычные аналоги. Такие лексические единицы, как правило, выражают реалии, т.е. объекты, присущие жизни и культуре одного народа, но чуждые другому.

Основной трудностью при передаче реалии является отсутствие в родном языке соответствующего эквивалента из-за отсутствия обозначаемого реалией референта, т.е. того отраженного в сознании элемента объективной реальности, того понятийного содержания, с которым устойчиво, соотносится данная единица выражения. Контрастивный анализ английской и русской терминологии в различных областях права обнаруживает весьма значительные различия в объеме совпадающих существенных и второстепенных понятийных признаков и наличие широкого пласта безэквивалентных терминов ввиду весьма значительных различий между двумя правовыми системами - кодифицированной континентальной и прецедентной англо-саксонской. Это дает возможность обозначить их впервые предложенным Швейцером А.Д. названием «термин-реалия». Классическими примерами являются названия юридических должностей и профессий: в английском языке barrister, solicitor, coroner, в русском – барристер, солиситер (стряпчий), коронер (следователь по убийствам).

Теория перевода, исходя из тезиса о принципиальном отсутствии «непереводимых» слов, может дать ограниченный арсенал средств передачи реалий. Это транскрибирование или транслитерация, т.е. механическое перенесение графической или фонетической формы слова, введение неологизма (калькирование, освоение), приблизительный перевод (замена, аналогия, описание), контекстуальный перевод. Ограниченность имеющихся у

переводчика средств зачастую делает передачу реалий чрезмерно громоздкой или же ведет к вынужденному искажению или потере заложенного в исходном тексте смысла.

Профессиональная коммуникация осуществляется на базе определенного профессионального языка, закрепленного за той или иной сферой профессионального общения. Он представляет собой совокупность терминологии и определенных стилистических приемов. Язык права не является исключением.<sup>7</sup>

Юридическая терминология – это система, отражающая связи между сложными, многоаспектными и специфическими понятиями, которыми оперирует юриспруденция.<sup>8</sup> Причем правовое содержание юридических терминов не всегда понятно неспециалистам. Специфика коммуникации в юридической сфере состоит в том, что в качестве коммуникантов чаще выступают профессионал и непрофессионал. Поэтому адекватное понимание не всегда возможно даже на родном языке, не говоря уже об общении при использовании иностранного языка. Несомненно в данной ситуации роль переводчика велика. Он должен не только располагать совершенным знанием юридической терминологии двух языков и ориентироваться в специфике двух правовых систем, но и творчески подходить к выбору наиболее удачного для определенного контекста соответствия.

По происхождению как английские, так и русские юридические термины делятся на заимствованные и исконные. Прежде всего следует упомянуть заимствования из латыни, которая была и остается языком юриспруденции. Как правило, юридические тексты изобилуют наличием латинских терминов. Зачастую, особенно когда речь идет об устном переводе, данный лексический пласт представляет трудность для переводчика, поскольку латинские термины могут быть произнесены на латыни, но существует и один или даже несколько английских вариантов произношения того или иного термина.<sup>9</sup>

До недавнего времени юридический перевод рассматривался преимущественно именно под углом использования терминологии. При этом уделялось больше внимание тому, как понятиям одной правовой системы соответствуют эквивалентные понятия другой правовой системы, согласуясь друг с другом семантически, например, *goods* (англ.), *Güter* (нем.), *beni* (итал.), *biens* (фр.). Со временем стало понятно, что информационный обмен происходит не только в пределах правовых, но и в рамках языковых систем. Поэтому переводчикам приходится знать не только устройство правовых систем, но и в процессе работы помимо поиска эквивалентов терминологии учитывать особенности языковых систем синтаксического и семантического характера.

Относительно недавно лингвисты начали активно обсуждать перевод юридических текстов с точки зрения правового сравнения. Особенностью в данном случае является то, что переводчик сталкивается с меньшим

количеством проблем при работе с текстами языков в рамках одной правовой системы (датский, норвежский, шведский, финский; испанский, французский, итальянский), нежели с текстами различных правовых систем (английский, русский). В первую очередь речь идет о поиске точных эквивалентов терминологии. В случае же перевода текстов таких языковых пар, как английский-русский и немецкий-русский (в силу разных правовых систем), часто приходится прибегать к описательным конструкциям и образованию неологизмов.

При сравнительно-правовом подходе прибегают к переводу понятийных пар, которые эквивалентны друг другу. Эти понятийные пары чаще всего выступают в качестве синонимов. Для юристов они могут означать одно и то же, будучи при этом различными с точки зрения контекста языковой системы, например: *Versäumnisurteil* (нем.) - *judgement in default* (англ.) - заочное решение суда (рус.)

Помимо того, что юридические материалы отличаются от любых других насыщенностью специальной лексикой, юридическая литература тесно связана с законодательной базой того или иного государства.

То есть, в праве существуют понятия, которые могут принадлежать лишь к одной определённой правовой системе и иметь словесное обозначение только в языке этой правовой системы. Ввиду различий между правовыми системами работа с многоязычной юридической терминологией является не только лингвистической, но и юридической (правоведческой) деятельностью, нередко сходной со сравнительным правоведением.<sup>10</sup> Соответственно переводчик должен учитывать, что в зависимости от культуры, в языках разных языковых групп, а иногда даже внутри одной языковой группы некоторые понятия просто не имеют эквивалента. Таким образом, основой действий переводчика является не исходный текст и не его транскодирование на язык перевода, а цель коммуникации с партнером из другой культуры.

Одним из основных требований к переводу юридическому являются «сохранение правовой надежности, а также транспарентность перевода».<sup>11</sup> Эти правила касаются всех юридических текстов, независимо от их функции, то есть как прескриптивных текстов (законов), так и дескриптивных текстов (комментарии, научные статьи, учебная литература). «Обеспечение правовой безопасности» означает, что на основании текста перевода можно интерпретировать и толковать заключённые в этом тексте правовые нормы так же, как это было бы сделано на основании оригинального текста. Поэтому составление текста перевода должно происходить только с учётом правил интерпретации и толкования правовых норм в системах иностранного языка и языковой практике.

В юридическом переводе очень большое значение имеет точность перевода, так как переведенный материал может служить основой для принятия важных решений. Кроме того, адекватность перевода юридических материалов предполагает не только передачу содержания материала, но и более



тщательную передачу его структурной формы, порядка следования частей и расположения материала, последовательности изложения (например, порядок следования пунктов и подпунктов, их обозначение и др.).

В отличие от перевода специализированных технических или коммерческих текстов, перевод юридических документов представляет собой передачу не только особой формы культурных норм, но и обмен совокупности норм различных правовых систем. Это требует от переводчика владение обширными знаниями во многих областях жизнедеятельности человека. Не в последнюю роль для переводчика играет и адресат получения текста перевода. В силу существования различий в правовых системах переводчику бывает порой затруднительно найти тот или иной эквивалент для определенных терминов. Полный эквивалент термина может быть найден преимущественно внутри одной многоязыковой правовой системы. В остальных же случаях приходится использовать неполные эквиваленты, которые описывают, уточняют или дополняют понятия.

При попытке найти эквивалент того или иного термина переводчик часто сталкивается с так называемыми частичными эквивалентами, что особенно характерно для юридических и коммерческих текстов. Согласно ГОСТ 7.20-90 «Тезаурус информационно-поисковый многоязычный: состав, структура и основные требования к построению» частичными эквивалентами являются термины, для которых объем понятия, выражаемого одним эквивалентом, входит в объем понятия, выражаемого другим эквивалентом.

В подобных случаях выбрать правильный термин помогают специализированные словари. Но и в данном случае даже опытным переводчикам приходится ломать голову, обращаться к специализированной литературе на языке перевода, анализировать контекст оригинала и т.д. Для качественного перевода следует выбрать и соответствующую стратегию перевода: трансформирующий перевод, при котором сохраняются реалии исходного текста в тексте перевода.

---

<sup>1</sup> Гамзатов М.Г. Техника и специфика юридического перевода: Сб. статей. – СПб., 2004. – 184 с.

<sup>2</sup> Левашов А.С. Эквивалентность терминологии как методологическая проблема перевода юридических текстов // Языки профессиональной коммуникации: Материалы международной научной конференции / Отв.ред.Е.И.Голованова. - Челябинск, 2003.

<sup>3</sup> Левашов А.С. Эквивалентность терминологии как методологическая проблема перевода юридических текстов // Языки профессиональной коммуникации: Материалы международной научной конференции / Отв.ред.Е.И.Голованова. - Челябинск, 2003.

<sup>4</sup> Гамзатов М.Г. Техника и специфика юридического перевода: Сб. статей. – СПб., 2004. – 184 с.

<sup>5</sup> Gemar, J.-C. La traduction juridique et son enseignement, aspects theoriques et pratiques, Meta, no.24. 1979

<sup>6</sup> Beyer, V. and Conradsen, K. Translating Japanese Legal Documents into English: A Short Course. // Morris, M. (ed). Translation and the Law, Amsterdam, 1995.

<sup>7</sup> Гамзатов М.Г. Техника и специфика юридического перевода: Сб. статей. – СПб., 2004. – 184 с.

<sup>8</sup> Берг Е.Б. Основные инструменты профессиональной коммуникации в правовой сфере (терминология, оценочные понятия, дефиниции) // Языки профессиональной коммуникации: Материалы международной научной конференции / Отв.ред.Е.И.Голованова. - Челябинск, 2003.

<sup>9</sup> Гамзатов М.Г. Техника и специфика юридического перевода: Сб. статей. – СПб., 2004. – 184 с.

---

<sup>10</sup> Arntz, Reiner; Picht, Heribert; Mayer, Felix. Einführung in die Terminologearbeit. Hildesheim, Zürich, New York: Georg Olms Verlag.

<sup>11</sup> Sandrini, P. Comparative Analysis of Legal Terms: Equivalence Revisited.// Galinski, Ch.; Schmitz, K-D., Frankfurt, 1996.

**ФЕОКТИСТОВА Е.М.,**

*к.п.н., доцент кафедры иностранных языков,  
Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина,  
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8(3532)72-22-22,  
kafedra\_english@mail.ru*

## **МЕТОДЫ РАЗВИТИЯ ОПЫТА ТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СТУДЕНТОВ**

**Ключевые слова:** *самостоятельность студентов, творчество, знание, технология, учебная дискуссия, мозговой штурм, «кейс стади», интеллектуальные карты.*

*Статья посвящена проблеме развития творческой самостоятельности студентов. Для решения данной проблемы, автор рекомендует использовать следующие методы развития опыта творческой деятельности студентов: учебная дискуссия, дидактическая игра, мозговой штурм, «кейс стади», интеллект-карта.*

**Key words:** *students' self-dependence, creative ability, knowledge, technology, study discussion, case-study, brain storm, mind-maps, educational games.*

*The article is devoted to the problem of development the students' creative self-dependence. To solve this problem the author recommends to use such methods of development the students' creative ability as: educational discussion, educational game, brain storm, case-study, mind-map.*

По мере демократизации общества творческая самостоятельность личности все в большей степени становится потребностью, связанной с постоянной необходимостью ее общей и специальной образованности. Переход к рынку, конкурентоспособность производства в рыночных условиях, новые требования к трудоустройству во многом зависят от способности и готовности выпускника ВУЗа решать современные задачи. Это требует от него целенаправленных, энергичных усилий и способностей преодолевать сложившиеся стереотипы, подходы в повышении своей профессиональной

компетентности, своих личностных качеств. Показателем творческой самостоятельности специалиста является способность ставить перед собой цели, находить способы и средства для их достижения путем самообразования, самовоспитания и самоактуализации. Под творческой самостоятельностью мы понимаем: умение самостоятельно добывать нужную информацию, вычленять проблему и искать пути ее рационального решения, критически анализировать получаемые знания, умения, навыки и применять их для решения новых задач. В этих условиях требуются новые технологии, методы и формы подготовки будущих специалистов, способные видоизменить не столько отбор содержания для усвоения, сколько структуру учебного материала, приспособленные для переформления способов работы со знанием и его употреблением.

Благоприятным условием для развития мышления студентов и их творческой активности является применение нетрадиционных методов обучения, помогающих выработать умения решать новые проблемы и способствующих более продуктивной умственной деятельности. Нам представляется наиболее целесообразным применение следующих методов: метод учебной дискуссии, метод использования дидактических игр, метод «кейс-стадии», метод мозгового штурма, метод создания интеллект-карты. Рассмотрим подробнее данные методы.

*Учебная дискуссия.* Этот метод обучения заключается в проведении учебных групповых дискуссий по конкретной проблеме в относительно небольших студенческих группах (от 6 до 15 человек). Традиционно под понятием «дискуссия» понимается обмен мнениями во всех его формах. Дискуссия как коллективное обсуждение может носить различный характер в зависимости от изучаемого процесса, уровня его проблемности и, как следствие этого, высказанных суждений. В ВУЗе учебная дискуссия отличается от других видов дискуссий тем, что новизна ее проблематики относится лишь к группе лиц, участвующих в дискуссии, т.е. то решение проблемы, которое уже найдено в науке, предстоит найти в учебном процессе в данной аудитории. Для преподавателя, организующего учебную дискуссию в студенческой группе, результат, как правило, уже заранее известен. Целью здесь является процесс поиска, который должен привести к объективно известному, но субъективно, с точки зрения обучающихся, новому знанию. Причем этот поиск должен закономерно вести к запланированному преподавателем заданию. Это может быть только в том случае, если поиск решения проблемы (групповая дискуссия) полностью управляем со стороны педагога. Управление здесь носит двойной характер. Во-первых, для проведения дискуссии преподаватель создает и поддерживает определенный уровень взаимоотношений студентов – отношения доброжелательности и открытости, т.е. управление дискуссией со стороны преподавателя носит коммуникативный характер. Во-вторых, преподаватель управляет процессом поиска истины. Общепринято, что учебная дискуссия допустима при условии, если преподаватель сумеет обеспечить правильность выводов.<sup>1</sup>

*Метод использования дидактических игр.* Дидактические игры — это вид учебных занятий, организуемых в виде учебных игр, реализующих ряд принципов игрового, активного обучения и отличающихся наличием правил, фиксированной структуры игровой деятельности и системы оценивания, один из методов активного обучения.<sup>2</sup> В ряде исследований доказано, что игра полезна и эффективна в студенческой аудитории. Игровая форма занятий позволяет раскрепостить студентов, объединить группу единой, самостоятельной деятельностью, создать благоприятную среду для обучения, общения и развития познавательной самостоятельности студентов. Основное воздействие на личности студентов принадлежит дидактическому материалу, игровым действиям, с помощью которых создаются проблемные ситуации, ситуации выбора сложности заданий, ситуации планирования и самоконтроля своей учебно-познавательной деятельности. Дидактические игры формируют у студентов важные для познавательной самостоятельности аналитические, организаторские, рефлексивные умения, мотивы-достижения, учебно-познавательные мотивы, умения самопрогнозирования, самоконтроля, планирования, воспитывают чувство ответственности за результаты своего учебного труда. Существует несколько групп игр, развивающих познавательную самостоятельность личности студента: творческие, дидактические, профессиональные, интеллектуальные игры.

Творческие игры в обучении - не просто развлекательный прием или способ организации познавательного материала. Игра обладает огромным эвристическим и убеждающим потенциалом, она разводит то, что по "видимости едино", и сближает то, что в учении и в жизни сопротивляется сопоставлению и уравниванию. Научное предвиденье, угадывание будущего можно объяснить способностью игрового воображения представить в качестве систем целостности, которые с точки зрения науки или здравого смысла системами не являются. Ценность человеческой личности во многом зависит от того, какие пути воображения преобладают в ее структуре. Если творческое воображение, реализуемое в конкретной деятельности, преобладает над пассивной мечтательностью, то это свидетельствует о высоком уровне развития личности. Воображение необходимо развивать. Творческие игры познавательного характера не просто копируют окружающую жизнь, они являются проявлением свободной деятельности студентов, их свободной фантазии.

Игры с готовыми правилами, обычно называемые дидактическими, требуют от студентов умения расшифровывать, разгадывать, распутывать, а главное - знать предмет. Чем искуснее составляется дидактическая игра, тем наиболее умело, скрыта дидактическая цель. Оперировать вложенными в игру знаниями студент учится непреднамеренно, произвольно, играя.

В играх, отражающих профессиональную деятельность, студенты осваивают процесс созидания, они учатся планировать свою работу, подбирать необходимый материал, критически оценивать результаты своей и чужой

деятельности, проявлять смекалку в решении творческих задач. Трудовая активность вызывает активность познавательную.

Интеллектуальные игры, основанные на соревновании, путем сравнения показывают играющим студентам уровень их подготовленности, тренированности, подсказывают пути самосовершенствования, а значит, побуждают их познавательную активность и самостоятельность.

Преподаватель, используя в своей работе различные виды игровой деятельности, имеет огромный арсенал способов развития познавательной самостоятельности студентов.

*Метод «кейс-стади»* может быть назван методом анализа конкретных ситуаций. Суть метода довольно проста: для организации обучения используются описания конкретных ситуаций (от английского «case» - случай). Студентам предлагают осмыслить реальную жизненную ситуацию, описание которой одновременно отражает не только какую-либо практическую проблему, но и актуализирует определенный комплекс знаний, который необходимо усвоить при разрешении данной проблемы. При этом сама проблема не имеет однозначных решений. Будучи интерактивным методом обучения, он завоевывает позитивное отношение со стороны студентов, которые видят в нем возможность проявить инициативу, почувствовать самостоятельность в освоении теоретических положений и овладении практическими навыками. Не менее важно и то, что анализ ситуаций довольно сильно воздействует на профессионализацию студентов, способствует их взрослению, формирует интерес и позитивную мотивацию к учебе. Кейс-метод выступает как образ мышления преподавателя, его особая парадигма, позволяющая по-иному думать и действовать, развить творческий потенциал. Этому способствует и широкая демократизация и модернизация учебного процесса, раскрепощение преподавателей, формирование у них прогрессивного стиля мышления, этики и мотивации педагогической деятельности.<sup>3</sup>

Действия в кейсе либо даются в описании, и тогда требуется их осмыслить (последствия, эффективность), либо они должны быть предложены в качестве способа разрешения проблемы. Но в любом случае выработка модели практического действия представляется эффективным средством формирования профессиональных качеств обучаемых. Вариантов организации работы с кейсом (КС) очень много, это возможность для творчества самого преподавателя. Мы предлагаем максимально обобщенную модель занятия, по которой может быть организована работа.

Этапы организации занятия:

*Этап погружения в совместную деятельность.* Основная задача этого этапа: формирование мотивации к совместной деятельности, проявление инициатив участников обсуждения. На этом этапе возможны следующие варианты работы: текст КС может быть роздан студентам до занятия для самостоятельного изучения и подготовки ответов на вопросы. В начале занятия проявляется знание слушателями материала КС и заинтересованность в

обсуждении. Выделяется основная проблема, лежащая в основе КС, и она соотносится с соответствующим разделом курса.

*Этап организации совместной деятельности.* Основная задача этого этапа – организация деятельности по решению проблемы. Деятельность может быть организована в малых группах, или индивидуально. Студенты распределяются по временным малым группам для коллективной подготовки ответов на вопросы в течение определенного преподавателем времени. В каждой малой группе (независимо от других групп) идет сопоставление индивидуальных ответов, их доработка, выработка единой позиции, которая оформляется для презентации. В каждой группе выбирается или назначается «спикер», который будет представлять решение. Если кейс грамотно составлен, то решения групп не должны совпадать. Спикеры представляют решение группы и отвечают на вопросы (выступления должны содержать анализ ситуации с использованием соответствующих методов из теоретического курса; оценивается как содержательная сторона решения, так и техника презентации и эффективность использования технических средств). Преподаватель организует и направляет общую дискуссию.

*Этап анализа и рефлексии совместной деятельности.* Основная задача этого этапа – проявить образовательные и учебные результаты работы с кейсом. Кроме того, на этом этапе анализируется эффективность организации занятия, проявляются проблемы организации совместной деятельности, ставятся задачи для дальнейшей работы. Действия преподавателя могут быть следующими: преподаватель завершает дискуссию, анализируя процесс обсуждения КС и работы всех групп, рассказывает и комментирует действительное развитие событий, подводит итоги.

Метод кейс-стади является методом, распространение которого напрямую связано с изменениями в современной ситуации в образовании. Можно сказать, что метод направлен не столько на освоение конкретных знаний, или умений, сколько на развитие общего интеллектуального и коммуникативного потенциала студента и преподавателя.

*Метод мозгового штурма* учит свободно обсуждать проблему, высказывать предположения о путях ее решения, высказывать как можно больше идей. Метод и термин "мозговой штурм", или "мозговая атака", предложен американским ученым А. Ф. Осборном (за основу взят вариант эвристического диалога Сократа). Эвристический диалог "мозгового штурма" основан на ряде психологических и педагогических закономерностей. Создателями этого метода было отмечено, что коллективно генерировать идеи эффективнее, чем индивидуально. В обычных условиях творческая активность человека часто сдерживается явно и не явно существующими барьерами (психологическими, социальными, педагогическими). Цель этого метода заключается в сборе как можно большего количества идей, освобождении от инерции мышления, преодолении привычного хода мысли в решении творческой задачи. Основные принципы и правила этого метода – абсолютный

запрет критики предложенных участниками идей, а также поощрение всевозможных реплик, шуток. Успех применения метода во многом зависит от преподавателя. Он должен умело направлять ход дискуссии, удачно ставить стимулирующие вопросы, осуществлять подсказки, использовать шутки, реплики. Длительность "мозгового штурма" варьируется от 15 минут до одного часа. Отбор идей производят студенты-эксперты, которые осуществляют их оценку в два этапа. Вначале из общего количества отбирают наиболее оригинальные и рациональные, а потом отбирается самая оптимальная с учетом специфики творческой задачи и цели ее решения.

В последующем данный метод был модифицирован советским исследователем Е.А.Александровым. Мозговой штурм строился на основе диалога с деструктивной соотнесенной оценкой. Сущность диалога в данном случае состоит в активизации творческого потенциала изобретателей при коллективном генерировании идей с последующим формулированием контридей. Предусматривается поэтапное выполнение следующих процедур:

1-й этап – формирование малых групп, оптимальных по численности и психологической совместимости;

2-й этап – создание группы анализа проблемной ситуации, формирование исходной творческой задачи в общем виде, сообщение всем участникам диалога задачи в общем виде, сообщение всем участникам диалога задачи вместе с описанием метода деструктивной отнесенной оценки;

3-й этап – генерирование идей по правилам прямой коллективной «мозговой атаки» (особое внимание обращается на создание творческой, непринужденной обстановки);

4-й этап – систематизация и классификация идей. Изучаются признаки, по которым можно объединить идеи и, согласно этим признакам, идеи классифицируются в группы. Составляется перечень групп идей, выражающих общие принципы, подходы к решению творческой задачи; 5-й этап – деструктурирование идей, то есть оценка идей на реализуемость. Мозговой штурм на этом этапе направлен только на всестороннее рассмотрение возможных препятствий к реализации выдвинутых идей;

6-й этап – оценка критических замечаний, высказанных во время предыдущего этапа и составление окончательного списка практически используемых идей. В список вносятся только те идеи, которые не были отвергнуты вследствие критических замечаний, а также выдвинутые контридеи.<sup>4</sup>

Наиболее эффективные результаты достигаются в случаях, когда все студенты рационально распределяются на группы: 1) генерирование идей; 2) группа анализа проблемной ситуации и оценки идей; 3) группа генерирования контридей. К достоинствам этого метода следует отнести то, что он уравнивает всех членов группы, так авторитарность руководства в процессе его применения недопустима. Рутинное мышление, рационализм, отсутствие эмоционального «огонька» автоматически снимаются. Доброжелательный

психологический микроклимат создает условия для раскованности, активизирует интуицию и воображение.

Создание *интеллект-карты* (mind map) – является широко известным методом представления информации, который используется для структурирования мыслительного процесса. Эту технологию изобрел Тони Бьюзен.<sup>5</sup> Данный метод предназначен для индивидуального использования, но его можно применять и в группе, например: обучить каждого студента использовать эту методику, а затем в режиме группового взаимодействия сравнивать его результаты с результатами других. Можно осуществить также групповое картирование мышления с составлением единой интеллект-карты. Данный метод позволяет лучше использовать возможности мозга, поскольку с его помощью можно: объединить информацию, отобразить взаимосвязи, визуализировать мысли. Интеллект-карта наглядно отражает ассоциативные связи в мозге человека. Используя этот метод, обучаемый избавляется от страха забыть или потерять какие-то сведения, утонуть в море информации. С помощью картирования создаются интеллект-карты, помогающие при выполнении всех организационных и структурирующих задач. Этот метод требует точности и ясности мышления и позволяет справиться со сложными задачами.

Суть метода в том, что в специальную форму записываются все идеи, которые ассоциируются с определенным понятием, причем каждая идея должна быть выражена одним словом или фразой на отдельной строке. Для этого следует определить основные аспекты вашей темы, проблемы; взаимосвязанные понятия; личный приоритет подпроблем.

Строки располагаются на листе в виде большой диаграммы, так чтобы четко просматривалось соответствие различных ее частей: визуализация облегчает целостное восприятие понятия и в то же время позволяет сфокусировать внимание на деталях, стимулировать креативное пошаговое мышление. Практическое использование интеллект-карты начинается с рисунка – он служит образом, от которого можно отталкиваться. Использовать нужно не менее трех цветов. Затем следует осуществить следующие действия. Расположить свои мысли вдоль веток-линий так, чтобы они расходились от центра в стороны в порядке их значимости. Все ключевые термины должны быть написаны заглавными буквами тоже вдоль линий. На одну линию должен приходиться только один термин. Для выделения ключевых слов нужно использовать любимые цвета. Выделить разную значимость мыслей с помощью толщины линий и интервала между буквами. Подчеркнуть существующие между идеями ассоциативные связи, соединяя «ветки» одну с другой, а также с помощью замкнутых контуров, кривых и стрелок. Можно использовать символы для наглядной иллюстрации любых позитивных и негативных материалов.

Там, где возможно, нужно помогать своей памяти использованием графических элементов или эмоционально окрашенных слов. Метод является



эффективным инструментом обучения и развития, хотя некоторые специалисты считают его недостатком ограниченные возможности для групповой работы.

Таким образом, используя в обучении данные группы педагогических средств, преподаватель способствует развитию личности, обладающей высоким творческим потенциалом, которая способна к структурированию информации, перегруппировке образов, созданию новых объектов.

---

<sup>1</sup> Зеер Э.Ф. Психология личностно ориентированного профессионального образования. Екатеринбург: Издательство УГППУ, 2000.

<sup>2</sup> В.Н. Кругликов, Е.В. Платонов, Ю.А. Шаранов Деловые игры и другие методы активизации познавательной деятельности. М., 2006.

<sup>3</sup> Щуркова Н.Е. Педагогическая технология. М.: Педагогическое общество России, 2002

<sup>4</sup> «Кадровик. Управление персоналом» № 13/2010 Мозговой штурм по всем правилам. 64 стр. С. Сильванович.

<sup>5</sup> <http://www.buzanworld.com>

**ХАЛЮШЕВА Г.Р.,**

*к.п.н., доцент кафедры иностранных языков,*

*Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина,  
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, тел. 8 (3532) 72-22-22,  
post@oimsla.edu.ru*

## **ОШИБКИ ПЕРЕВОДА В ПРАВОВОЙ СФЕРЕ И СПОСОБЫ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ**

***Ключевые слова:** проблемы перевода, ошибки перевода, идиомы, диалекты, техническая терминология, правовая терминология, язык жестов, билингвизм, сбалансированный билингвизм, сфера использования языка, культура, культурные различия.*

*В статье рассматриваются проблемы перевода в правовой сфере. Автор пишет о невозможности точной и правильной передачи мысли при переводе без понимания природы языка и роли культуры в общении. В связи с этим акцентируется внимание на важности подведения студентов правовых специальностей к осознанию всей сложности языка, процесса его изучения, культурных различий, нашедших отражение в различных языках, а также роли*

*переводчика и умений, необходимых для качественного перевода и построения уважительных взаимоотношений в работе с клиентами.*

**Key words:** *problems of translation and interpretation; interpretation error; idiomatic expressions; dialects; technical language; legal language; sign languages; bilingualism; balanced bilingualism; domain of language; culture; cultural differences.*

*The article is devoted to the problems of translation and interpretation in the legal sphere. The author shows why an understanding of the nature of a language and the role of culture in communication is necessary for an accurate conveyance of meaning. The article highlights the importance of teaching law students about why they need to acquire an understanding of the complexity of language, the process of language acquisition, the cultural differences expressed through languages, as well as the role of the interpreter and skills necessary to interpret successfully in order to communicate respectfully and accurately with a client.*

Сегодня Россия является крупным мировым центром, принимающим трудовые ресурсы из стран СНГ и дальнего зарубежья. Одновременно страна привлекательна для миграционного транзита и активно используется мигрантами азиатских и африканских стран.

Специалисты ФМС России считают, что наряду с легальными иммигрантами в страну ежегодно иммигрирует большое количество незаконных иммигрантов. По мнению МВД России, на одного легально работающего иностранца приходится 10 незаконно работающих иммигрантов. Наряду с Китаем наиболее крупными экспортерами иммигрантов для России являются Азербайджан, Украина, Узбекистан, Казахстан, Таджикистан, Турция, Молдова и Вьетнам.

Массовое явление незаконной миграции способствует росту правонарушений среди иммигрантов. Не имея четкого правового статуса, доступа к полноценному медицинскому обслуживанию, стремясь избежать контактов с правоохранительными органами, незаконные мигранты оказываются в положении маргиналов и становятся на путь совершения преступлений или жертвами насилия и вымогательства. По информации МВД России, иностранными гражданами и лицами без гражданства совершается около 3% всех преступлений в Российской Федерации.

Таким образом, правовые отношения входят в число тех сфер нашей жизни, в которых приходится прибегать к переводу с одного языка на другой. Излишне говорить о том, что именно в данной области человеческой деятельности переводческие погрешности и ошибки могут иметь наиболее серьезные последствия. В этой связи интересно проанализировать опыт других стран.

В статье, посвященной седьмой ежегодной Чикагской конференции по проблемам перевода, Чикаго Трибьюн цитирует слова Вики Фьюнз-Торрес (Vicky Funes-Torres), судебного репортера, по мнению которой, переводческие ошибки влияют на исход очень многих судебных слушаний<sup>1</sup>. Она описывает случай, когда человек подписал признание в убийстве после того, как раздел о его правах в правилах по делу Миранды – «If you do not have an attorney, we will furnish one for you» («Если у Вас нет адвоката, мы Вам его предоставим») – был неверно переведен как «если у Вас нет адвоката, мы предложим Вам мебель» (в данном случае ошибка перевода вытекает из многозначности глагола “to furnish” в английском языке, в различных контекстах могущего иметь как значение «предоставлять», так и «меблировать»).

В своей статье о трудностях перевода Линда Фридман Рамирез и Лесли Кэй (Linda Friedman Ramirez and Leslie Kay), юристы, специализирующиеся на работе с испаноговорящими клиентами, утверждают, что переводческие погрешности неизбежны<sup>2</sup>. Они возникают в результате: 1) дословного перевода – когда переводчик сосредоточен не на самой идее, а скорее на ее словарном оформлении; 2) плохого знания языка, мешающего понять тонкие нюансы значения, его контекстуальные вариации, различия стилей речи, которые могут звучать в зале суда; 3) грамматических ошибок; 4) ошибок, вызванных погрешностями памяти; 5) неспособности переводчика восстановить значение междометий, прерванных или неполных предложений, характерных для живой речи и 6) опущения деталей, попыток обобщить высказывания свидетелей<sup>3</sup>.

При обучении будущих юристов переводу в сфере профессиональной коммуникации особое внимание следует уделять изучению способов перевода тех языковых явлений, которые представляют наибольшую трудность при устном или письменном переводе с английского языка – идиоматических выражений, различных диалектов, региональных различий в языке и технических терминов.

Чтобы ярче проиллюстрировать проблемы, возникающие при переводе, прибегнем к следующему примеру: поговорим о смене названий художественных фильмов в зарубежном прокате. Американский фильм «How to Make An American Quilt» шел в России под названием «Лоскутное одеяло»; «Английский пациент» (the English Patient) демонстрировался в Гонконге под названием «Не спрашивай меня, кто я»; «The Professional» известен нам под названием «Леон», а «As Good As It Gets» – как «Лучше не получится». В частности, вариантов названия последнего в российском прокате было несколько, как раз из-за невозможности подобрать в русском языке абсолютный, при этом столь же емкий и компактный аналог этого идиоматического выражения из американского английского языка.

По словам профессионалов сферы кинобизнеса, существует множество причин для смены названия фильма – от продиктованных соображениями более точной передачи смысла до тех, что обусловлены исключительно интересами рынка<sup>4</sup>. Иногда название фильма содержит в себе ссылку на «что-то, что

неизвестно жителям других стран», или же какую-либо идиому, которую попросту невозможно перевести на другой язык<sup>5</sup>.

Итак, «as good as it gets» - это идиоматическое выражение. Идиоматическими выражениями принято называть фразы, о значении которых трудно догадаться, рассматривая значения отдельных слов, из которых они состоят<sup>6</sup>. Американский английский, как и многие другие языки, изобилует идиомами - "The job only took two hours; it was a piece of cake («a piece of cake» - «пара пустяков, плевое дело»).... It was just a plain vanilla sort of house («обычный, неприметный»).... The police were there in a flash" («in a flash» - «в мгновение ока»). Очень важно довести до студентов, что идиоматические выражения нужно переводить, но не дословно. Возможно, в особых ситуациях, когда точность перевода особенно важна, следует стараться избегать употребления сложных для перевода идиоматических выражений.

Следующим серьезным препятствием при переводе иноязычной речи могут стать диалектизмы.

В Большой Советской Энциклопедии диалектизмы определяются как характерные для территориальных диалектов языковые особенности, вкрапливаемые в литературную речь<sup>7</sup>. Диалектизмы выделяются в потоке литературной речи как отступления от нормы.

Различаются диалектизмы фонетические: например, цоканье, т.е. произношение «доцка», «ноць»; яканье: «пятух», «ряка», «сястра»; «х» вместо «г» на конце слова: «сних», «друх», «врах» и другие. Некоторые диалектные фонетические особенности могут быть отражены в орфографии. Рассмотрим примеры, попавшие в английский из Норфолкского диалекта: bin (been), hev (have).

Лексические диалектизмы могут быть нескольких типов: 1) слова, называющие предметы, явления, характерные для быта, хозяйства данной местности и не имеющие параллелей в литературном языке: «понёва» — разновидность юбки, «туёс» — сосуд из бересты. Например, в канадском варианте английского языка есть следующие диалектизмы: housecoat (dressing gown), parvel (фартук рыбака), linny (сарай), clumper (небольшая долина), arut (улов рыбы, умещающийся в лодке), do-less (лентяй), fogeater (солнце). 2) Слова-синонимы, соответствующие литературным: «кочет» — «петух», «дюже» — «очень»; слова, имеющие иное, чем в литературном языке, значение: «худой» — «плохой», «погода» — «ненастье».

Диалектизмы могут встречаться в речи лиц, не вполне овладевших нормами литературного языка.

Говорящие на различных диалектах люди, безусловно, могут понять друг друга, однако, сложность перевода территориальных языковых особенностей заключается в том, что одно и то же слово или даже фраза в различных диалектах может означать совершенно разные понятия. Так, например, на испанском языке говорят в более чем 21 стране, при этом имеются существенные различия в диалектах. И если на Кубе слово «guagua» означает

«автобус», то в Пуэрто-Рико это – «малышка»; «алраса» в Мексике означает «мельхиор», а в Южной Америке так называют животное, похожее на ламу<sup>8</sup>.

Совершенно очевидно, что в правовой сфере выбор неточного или неверного соответствия при переводе может привести к неприятным последствиям.

Анжела Маккэффри (Angela McCaffrey) приводит несколько таких примеров<sup>9</sup>.

В частности, она описывает случай, произошедший с мексиканским фермером, который обратился за получением компенсации за травму спины. Переводчик из Сальвадора перевел слово «cintura» как «поясница», вместо того, чтобы употребить выражение «нижний отдел спины», которое и подразумевалось фермером, говорившем на мексиканском диалекте. В ходе беседы с судьей человек отрицал получение какой-либо иной травмы, кроме повреждения спины, на котором он настаивал. Ему было отказано в получении компенсации, поскольку судья счел его показания непоследовательными<sup>10</sup>.

Еще один случай описывается Майклом Шульманом (Michael V. Shulman): «Nombre, ni tengo diez kilos!». После произнесения этих слов в ответ на вопрос о денежном кредите кубинцу были выдвинуты обвинения в хранении и распространении наркотиков! Принимая во внимание ситуацию общения и диалект говорящего, его слова следовало бы правильно перевести как: «Да ты что, у меня нет и десяти центов!» Однако в суде это было ошибочно переведено как: «Да ты что, у меня нет и десяти килограммов!» Неправильный перевод всего лишь одного слова «kilos» привел к ошибочному приговору. К счастью, в данном конкретном случае ошибка была выявлена, и решение было пересмотрено<sup>11</sup>.

Исправление другой ошибки перевода такого диалектизма заняло четыре года. Молодому человеку из Мексики было выдвинуто обвинение в убийстве в штате Орегон, США. Для него и еще нескольких свидетелей по делу были приглашены переводчики с испанского, не учитывая тот факт, что родным языком для обвиняемого был миштецкий (Mixtec. Миштецкие языки — группа языков в составе ото-мангской семьи. Распространена в Мексике. Общее число носителей — около 550000 человек. Включает языки трике, число носителей около 24500; куикатек, число носителей около 15000; а также диалектный континуум, известный как собственно миштецкий язык, числом носителей около 511000. Иногда существует терминологическая путаница: понятие «миштецкие языки» применяют к диалектному континууму миштецкого языка)<sup>12</sup>. Совершенно необоснованно было решено, что если обвиняемый из Мексики, он должен прекрасно говорить по-испански. Переводчица с испанского предупредила судью, что не понимает миштецкие слова и выражения. Тем не менее, судья не стал приглашать переводчика с миштецкого. Человек провел четыре года в тюрьме, пока вердикт не был отменен<sup>13</sup>.

При работе со студентами крайне важно акцентировать их внимание на диалектных и региональных различиях в языке, чтобы в дальнейшем они могли избежать ошибок при переводе.

Такие языковые различия имеются и в языках, на которых общаются немые и слабослышащие люди.

Например, американский язык жестов (American Sign Language / ASL) совершенно отличен от английского, он развивается, изменяется со временем и имеет свои региональные особенности<sup>14</sup>.

Кроме того, существует множество разных способов общения для людей с нарушениями слуха. Так, например, гибридный английский язык жестов (Pidgin Sign English / PSE) является вариацией американского языка жестов и английского в том плане, что общающиеся на нем люди используют порядок слов, принятый в английском языке, соединяя ASL с различными идиоматическими выражениями, распространенными в английском языке<sup>15</sup>.

В других частях света развивались другие языки жестов. Американский язык жестов, французский язык жестов, шведский или китайский языки жестов – это лишь немногие примеры различных языковых систем, используемых людьми в разных географических точках. Американский язык жестов также применяется в некоторых районах Канады и Мексики, и в ряде других мест. Слабослышащие люди в Пуэрто-Рико, например, общаются на языке, возникшем из американского языка жестов всего лишь 70-75 лет назад, они все еще понимают людей, общающихся на ASL<sup>16</sup>.

Каждый из этих языков жестов имеет свою специфическую лексику, свой характерный набор движений, не связанных с руками (выражения лица, телодвижения) и традиционные грамматические конструкции. Поэтому общаясь в ходе судебного разбирательства со слабослышащим человеком также необходимо четко представлять себе, на какой именно разновидности языка жестов он общается.

Для получения качественного перевода необходимо прекрасное владение как языком оригинала, так и языком перевода. Идеал, к которому следует стремиться – это так называемый сбалансированный билингвизм, задача, которую, по словам профессора Сьюзан Берк-Селигсон (Susan Berk-Seligson), а тем более в условиях получения дополнительной квалификации, решить не просто крайне сложно, а и практически невозможно<sup>17</sup>.

Согласно словарю социолингвистических терминов, сбалансированный билингвизм (balanced bilingualism) – идеальное состояние, при котором человек одинаково свободно владеет обоими языками<sup>18</sup>. Сбалансированный билингвизм крайне редок, поскольку на практике почти всегда один язык преобладает над другим из-за различий во времени, проведенном в разных языковых средах. Например, в США дети иммигрантов могут прекрасно овладеть американским английским, но частично потерять язык страны, из которой прибыли их родители.

В целом, обычный билингв не обязательно всегда владеет обоими языками в равной степени, просто в какой-то определенной, ограниченной сфере он воспринимает и чувствует оба языка "как родные". Например, татарин может разговаривать со своими родителями по-татарски, но не знать научной терминологии или не читать книг на татарском.

Тот язык, которым билингв владеет лучше, называют доминантным (dominant). Обычно доминантный язык так или иначе влияет на второй и искажает его структуру. По этой причине, не следует путать "билингвизм" и "сбалансированный билингвизм". Ничего совершенного, абсолютного и сбалансированного вообще не бывает. Например, даже в речи Познера иногда заметен небольшой вибрирующий акцент и отдельные ошибки. По этой же причине, также не рекомендуется употреблять выражения в стиле "знать язык в совершенстве", "совершенное владение языком". В реальной жизни это всегда значительное преувеличение. Ни один человек не владеет языком в совершенстве, хотя бы уже потому, что процесс обучения и самосовершенствования бесконечен.

Понятие «сфера использования языка» («domain of the language») было предложено социологом Джошуа Фишманом<sup>19</sup>. Он определяет сферу использования языка как ситуативный контекст, в котором по таким факторам как «местоположение, проблематика, участники» предпочтение будет отдано одному языку, нежели другому. Типичными сферами применения языка в его понимании являются «семья», «школа», «место отдыха» и «церковь»<sup>20</sup>.

Билингвы, т.е. люди, владеющие двумя языками, свободнее пользуются лексикой того языка, на котором приобретался опыт деятельности, относящейся к конкретной сфере применения языка. Об этом и говорит профессор Берк-Селигсон, объясняя, что «если человек учился играть в шарики (to play marbles) на испанском языке, а затем разучивал правила, применяемые в футболе, на английском, он, вероятнее всего, столкнется с трудностями при описании правил игры в шарики на английском языке и, соответственно, наоборот»<sup>21</sup>.

Проблема перевода встает еще более остро, когда в сфере правовых взаимоотношений возникает необходимость перевести текст, изобилующий сложной технической, медицинской, научной или другой узко специализированной терминологией.

Важно напоминать студентам, что и правовой английский изобилует специальной терминологией, и также имеет свои характерные особенности, такие как употребление традиционных, но уже устаревших выражений, множество повторов, сложные и чрезмерно длинные предложения.

Свое отношение к юридическому английскому высказал Джонатан Свифт в «Путешествиях Гулливера», охарактеризовав его как «a peculiar Cant and Jargon of their own, that no other Mortal can understand» («свой собственный язык, особый жаргон, недоступный пониманию обыкновенных смертных»)<sup>22</sup>.

Еще одним моментом, который может усложнить взаимопонимание между людьми, говорящими на разных языках, являются культурные различия.

Понятие «культура», безусловно, весьма многозначно<sup>23</sup>. Его невозможно определить двумя-тремя фразами. Так, по подсчетам американских антропологов А. Кребера и К. Клакхона, с 1871 по 1919 годы было дано семь определений культуры, а с 1929 по 1950 годы их число возросло до 150. А. Моль в книге "Социодинамика культуры" (1968г.) насчитывает уже 250 определений. И все же у всех существующих определений культуры (а их по последним исследованиям, больше 500 (!)), есть нечто объединяющее, из которого можно вывести самое общее определение, которое не противоречит ни одному из имеющихся. Например, такое (по Радугину А.А.):

Культура охватывает все, что отличает жизнь человеческого общества от жизни природы, все стороны человеческого бытия<sup>24</sup>.

В более узком смысле под культурой понимается совокупность духовных ценностей и норм, присущих большой социальной группе, общности, народу или нации (элитарная культура, русская культура, русская зарубежная культура, культура молодежи)<sup>25</sup>.

И самое первое определение термину (по мнению американских антропологов) дал английский этнограф Эдуард Тэйлор (1832—1917): "Culture is that complex whole which includes knowledge, belief, art, morals, law, custom, and any other capabilities and habits acquired by man as a member of society" ("Культура – комплекс, включающий знания, верования, искусство, мораль, законы, обычаи, а также иные способности и навыки, усвоенные человеком как членом общества"), "Primitive Culture", 1871.

Эти определения подчеркивают широту понятия «культура», ее воздействие на нашу повседневную жизнь, обычаи, манеры, поступки, видение мира, представления о времени, ценностях и прочее.

Важно донести до студентов, что некоторые переводческие ошибки связаны не столько с самим переводом языковых или речевых единиц, сколько с неспособностью осознать культурные различия и их влияние на межъязыковое общение.

Анжела Маккэффри (Angela McCaffrey) описывает один случай, когда женщина обратилась к юристу за помощью в получении визы для сына. Юрист попросил ее указать дату рождения сына, что она и сделала. В результате в посольстве США молодому человеку было отказано в получении визы на том основании, что он на собеседовании назвал дату рождения, отличную от той, что его мать указала ранее в документах, поданных ею в Службу иммиграции и натурализации США (СИН). Дело в том, что из-за военных действий у него не было свидетельства о рождении. Кроме того, позже выяснилось, что отношение к датам рождения в США и его родной стране было совершенно разным: там не отмечались дни рождения, и использовалась система календарного времени, несколько отличная от США. Молодому человеку пришлось представить



письменные объяснения по поводу расхождений в указанных датах рождения, они были рассмотрены посольством, и семья смогла воссоединиться<sup>26</sup>.

Иногда чтобы улучшить взаимопонимание между юристом и клиентом, нужно просто уметь внимательно слушать и попробовать смотреть на вещи с точки зрения другого человека. Например, на вопрос о дальности расстояния между двумя населенными пунктами человек, обратившийся за помощью в предоставлении убежища, ответил, что в его стране не принято считать расстояния в милях, как это делают в США. Там расстояния измеряются стоимостью проезда: чем больше плата за перевозку, тем дальше расстояние до пункта назначения<sup>27</sup>.

Слабое представление о культурных особенностях и различиях может привести не только к ошибочному недопониманию, но и к конфликтным ситуациям, когда кто-то может даже почувствовать себя оскорбленным, т.к. слова или жесты могут нести подчас совершенно противоположный смысл для представителей разных культур.

Беатрис Валера-Шуц (Beatriz Valera-Schutz) и Маргарита Гонзалез (Margarita Gonzalez) – авторы учебного пособия для юристов, для общения с людьми на работе использующих два языка. Пособие направлено на развитие межкультурных взаимоотношений в юридической фирме. В одном из упражнений приводится текст предварительной беседы по гипотетическому бракоразводному процессу, в ходе которой юрист совершает множество ошибок, которые в свою очередь приводят к непониманию между сторонами. Студентов просят проанализировать текст построчно и выделить те моменты беседы, когда непонимание вызвано культурными различиями<sup>28</sup>.

Авторы считают, что теплые и доверительные отношения с клиентом установить совсем не трудно, достаточно, например, просто поприветствовать его на родном языке. Доброжелательный прием крайне важен для того, чтобы устранить вполне естественную напряженность и неловкость, что чувствуют люди, приходя к юристу, особенно в тех случаях, когда они недостаточно хорошо владеют языком. Какими бы отличными ни были культурные традиции клиентов, проявление к ним уважения со стороны юриста обязательно<sup>29</sup>.

Помимо культурных различий будущие юристы могут столкнуться в своей работе с людьми, прибывшими из страны с совершенно иной правовой системой. Различия могут заключаться буквально во всем: в отношении к законам, в способах разрешения споров, в используемой терминологии. Отличаться может как отношение к самой правовой системе, так и к лицам, задействованным в ней. Например, в некоторых странах значительно разнятся представления о виновности и невиновности. Студентов следует настраивать на предварительную подготовку к работе, поиску соответствующей информации.

Так, например, хмонги (Мяо, или хмонги — группа народов в южном Китае, северном Вьетнаме, Лаосе, Таиланде, Мьянме общей численностью около 11 млн. чел. Говорят на языках мяо семьи мяо-яо. Около 200 тысяч мяо из Лаоса эмигрировали в США), проходя через процедуру развода в США,

сталкиваются с совершенно иным процессом, нежели тот, которому они подверглись бы в Лаосе. В США вопросы опеки над ребенком решаются с учетом интересов последнего. Для хмонгов же традиционно важным при этом является не вопрос о том, кто из родителей сможет обеспечить лучшие условия для ребенка, а сохранение общинной принадлежности. Поэтому в данной культуре преимущество было традиционно на стороне отца, т.к. жизнь хмонгов на родине строилась по общинно-патронимическому принципу<sup>30</sup>.

Итак, мы рассмотрели ряд ситуаций, когда идиоматические выражения, местные различия и диалекты, а также специальная терминология могут затруднить перевод и привести к искажению оригинального сообщения. Проблемы качества перевода, сложности языка, процесса постепенного овладения им, а также культурных различий, проявляющихся через общение на языке, приобретают особую важность в правовой сфере в контексте современных демографических изменений и тенденций развития мировой экономики.

---

<sup>1</sup> Caro M., Interpreters Speak Volumes about Linguistic Confusion, Chi. Trib., Sept. 26, 1994.

<sup>2</sup> Friedman Ramirez L. & Kay L., The non-english speaking client, el cliente que no habla ingles, The Champion 7 (Jan/Feb. 1994).

<sup>3</sup> Там же

<sup>4</sup> LaSalle M., Lost in Translation: U.S. Movie Titles Get New Titles Overseas, Minneapolis Star Trib., Aug. 5, 1996.

<sup>5</sup> Там же

<sup>6</sup> Там же

<sup>7</sup> <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/899774>

<sup>8</sup> Rees E. L., Que problema! How accurate is that translation?, 6 Crim. Just. 18, (1991).

<sup>9</sup> McCaffrey A., Don't get lost in translation: teaching law students to work with language interpreters, 6 Clinical L. Rev. 347, Spring, 2000.

<sup>10</sup> Там же

<sup>11</sup> Schulman M.B., No Hablo Ingles: Court Interpretation As A Major Obstacle To Fairness For Non-English Speaking Defendants, 46 Vand. L. Rev. (1993).

<sup>12</sup> [http://ru.wikipedia.org/wiki/Миштекские\\_языки](http://ru.wikipedia.org/wiki/Миштекские_языки)

<sup>13</sup> Immigrants in Courts 3-4, Joanne I. Moore ed., 1999.

<sup>14</sup> Simon J.A., The Use of Interpreters for the Deaf and the Legal Community's Obligation to Comply with the A.D.A., 8 J.L. & Health 155, 1993/1994.

<sup>15</sup> Simon J.A., The Use of Interpreters for the Deaf and the Legal Community's Obligation to Comply with the A.D.A., 8 J.L. & Health 155, 1993/1994.

<sup>16</sup> Там же

<sup>17</sup> Berk-Seligson S., The Importance of Linguistics in Court Interpreting, 2 La Raza L.J., 1988.

<sup>18</sup> Словарь социолингвистических терминов, Тамбов: «Пролетарский светоч», 2006.

<sup>19</sup> Fishman J., Sociolinguistics: a Brief Introduction, 1971.

<sup>20</sup> Там же

<sup>21</sup> Berk-Seligson S., The Importance of Linguistics in Court Interpreting, 2 La Raza L.J., 1988.

<sup>22</sup> Swift J., Gulliver's travels (Пер. с англ. под ред. А. А. Франковского), М.: Правда, 1987.

<sup>23</sup> <http://www.countries.ru/library/subscribe/meanings.htm>

<sup>24</sup> Радугин А.А., Культурология, М: «Библионика», 2007.

<sup>25</sup> <http://www.countries.ru/library/subscribe/meanings.htm>

<sup>26</sup> McCaffrey A., Don't get lost in translation: teaching law students to work with language interpreters, 6 Clinical L. Rev. 347, Spring, 2000.

<sup>27</sup> Там же

<sup>28</sup> Valera-Schutz B. & Gonzalez M., Cultural Fluency, in Marilyn R. Frankenthaler, Skills For Bilingual Legal Personnel Tecnicas Para El Personal Bilinguue En El Area Legal 3, 1982.

<sup>29</sup> Там же

<sup>30</sup> Christopher Thao T., Hmong Customs on Marriage, Divorce and the Rights of Married Women, Council on Southeast Asia Studies, Yale Center for International and Area Studies, 1986.

