

ВЕСТНИК

**МОСКОВСКОГО ГОРОДСКОГО
ПЕДАГОГИЧЕСКОГО
УНИВЕРСИТЕТА**

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

**СЕРИЯ
«ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ»**

№ 1 (9)

**Издается с 2008 года
Выходит 2 раза в год**

**Москва
2012**

VESTNIK

**MOSCOW CITY
TEACHERS' TRAINING
UNIVERSITY**

SCIENTIFIC JOURNAL

SERIES

LEGAL SCIENCES

№ 1 (9)

**Published since 2008
Appears Twice a Year**

**Moscow
2012**

Редакционный совет:

<i>Рябов В.В.</i> председатель	ректор ГБОУ ВПО МГПУ, доктор исторических наук, профессор, член-корреспондент РАО
<i>Геворкян Е.Н.</i> заместитель председателя	проректор по научной работе ГБОУ ВПО МГПУ, доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАО
<i>Атанасян С.Л.</i>	проректор по учебной работе ГБОУ ВПО МГПУ, доктор педагогических наук, профессор
<i>Радченко О.А.</i>	проректор по инновационной деятельности и международным связям ГБОУ ВПО МГПУ, доктор филологических наук, профессор

Редакционная коллегия:

<i>Пашенцев Д.А.</i> главный редактор	доктор юридических наук, профессор
<i>Северухин В.А.</i> зам. главного редактора	кандидат юридических наук, профессор, заслуженный юрист РСФСР
<i>Гаврилова Ю.В.</i>	кандидат юридических наук, доцент
<i>Ершова Е.А.</i>	доктор юридических наук, профессор
<i>Ростокинский А.В.</i>	кандидат юридических наук, доцент
<i>Ростиславлев Д.А.</i>	кандидат исторических наук, доцент
<i>Ситдикова Л.Б.</i>	доктор юридических наук, доцент
<i>Пряхина Т.М.</i>	доктор юридических наук, профессор
<i>Степанова Л.М.</i>	ответственный секретарь

Журнал входит в «Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук» ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

ISSN 2076-9113

© ГОУ ВПО МГПУ, 2012

СОДЕРЖАНИЕ

Права человека: теория и практика реализации

- Комарова В.В.* Теоретические основы непосредственной демократии в Российской Федерации..... 8
- Ястребова А.Ю.* Международно-правовые и конституционные механизмы защиты внутренне перемещенных лиц: соотношение и перспективы 14

Государство и право: теоретические и исторические аспекты

- Ростиславлев Д.А.* Основатели западноевропейского консерватизма о формах правления 23
- Кривенький А.И.* Развитие концептуальных основ учебной дисциплины «История государства и права России» (на примере трудов профессора С.В. Юшкова) 32
- Звонарев А.В.* Верховный тайный совет: проблемы организации управления сухопутной армией Российской империи (1726–1730 гг.)..... 44

Публичное право

- Синельщиков Ю.П.* Место уголовного процесса в Большом терроре 1937–1938 гг..... 53
- Чурилов С.Н.* Обязан ли суд собирать доказательства при разрешении уголовного дела? 63
- Пономарев М.В.* Социальный консерватизм и проблемы развития современного конституционализма 69
- Топоркова М.К.* Итоги и перспективы административной реформы в России..... 78
- Геворкян Е.Н.* Проблемы и перспективы совершенствования антикоррупционного законодательства в сфере образования 87

Частное право

- Косевич Н.Р.* Особенности международно-правовой защиты прав несовершеннолетних в Европе 95
- Борисова Н.Е.* Теоретические предпосылки формирования правового статуса несовершеннолетнего 101

Трибуна молодых ученых

- Новикова И.П.* Особенности проявления конкуренции
правовых норм в сфере частного и публичного права 108
- Дорошенко С.А.* Французская конституционная Хартия
1814 года 114
- Косаржевская О.Г.* Муниципальное имущество
как комплексный институт муниципального права 119

Научная жизнь

- Гаврилова Ю.В.* Об исследовании прав человека учеными
юридического факультета МГПУ 127

Критика. Рецензии. Библиография

- Пряхина Т.М.* Рецензия на монографию В.Е. Чиркина
«Публично-правовое образование» (М.: Норма: ИНФА–М,
2011. 336 с.) 137

- Авторы «Вестника МГПУ» серии «Юридические науки»,
2012, № 1 (9)..... 144**

- Требования к оформлению статей..... 147**

CONTENTS

Human Rights: Theory and Practice of Realisation

- Komarova V.V.* Theoretical Foundations of Direct Democracy
in the Russian Federation 8
- Yastrebova A.Yu.* The International Legal and the Constitutional
Mechanisms of Protection of Internally Displaced Persons:
Correlation and Prospects 14

State and Law: Theoretical and Historical Aspects

- Rostislavlev D.A.* The Founders of Western European Conservatism
of the Forms of Government 23
- Krivenkij A.I.* The Development of the Conceptual Foundations
of the Discipline “History of State and Law of Russia
(on the example of the works of professor S. Yushkov) 32
- Zvonaryov A.V.* The Supreme Privy Council: Issues
of the Management Organization of Land Forces
of the Russian Empire in 1726–1730 44

Public Law

- Sinelshnikov Yu.P.* The Role of Criminal Procedure
in the Great Terror in 1937–1938 53
- Churilov S.N.* Is Court Obligated to Collect Evidence
in Resolving of a Criminal Case? 63
- Ponomarev M.V.* Social Conservatism and Problems
of Development of Modern Constitutionalism 69
- Toporkova M.K.* The Results and the Prospects
of the Administrative Reform in Russia 78
- Gevorkyan E.N.* Problems and 87

Private Law

- Kosevich N.R.* The Particularities of the International Legal Protection of Minors' rights in Europe 95
- Borisova N.E.* Theoretical Prerequisites for the Development of Legal Status of a Minor 101

Young Scientists' Platform

- Novikova I.P.* The Particularities of the Development of Competition of Legal Norms in the Field of Public and Private Law 108
- Doroshenko S.A.* The French Constitutional Charter of 1814 114
- Kosarzhenskay O.G.* Municipal Property as a Comprehensive Institute of Municipal Law 119

Scientific Life

- Gavrilova Yu.V.* On the Research of the Human Rights by Teaching Staff of Faculty of Law of GBOU VPO MCPU 127

Critical Survey. Reviews. Bibliography

- Pryaxina T.M.* Review of the Monograph by V.E. Chirkin «Publicly-Legal Education» (Moscow: Norma: INFA–M, 2011. – 336 s.) 137

«MCTTU Vestnik Series “Legal Sciences”» / Authors, 2012, № 1 (9) 144

Style Sheet 147

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ

В.В. Комарова

Теоретические основы непосредственной демократии в Российской Федерации

В статье анализируются механизмы осуществления конституционного императива демократической государственности России. Исследуются основные и вспомогательные функции прямой демократии. Дается авторское понимание референдумного права и процесса в современной России.

Ключевые слова: прямая демократия; учредительная власть; императивная, регулятивная, консультативная, комплексная функция форм непосредственной демократии; референдумное право и процесс.

Конституционно закрепленный демократизм является одним из основных признаков государственной организации общества в современной России. Анализ политико-правовой идеологии в той ее части, которая непосредственно относится к конституционализму, должен касаться представлений о народном суверенитете и демократии, гражданских свободах, способах контроля народом публичной власти и механизмах участия в ее работе. Особый интерес представляет анализ механизма непосредственной демократии, который существует на уровне субъектов Российской Федерации.

Важное значение для понимания сущности непосредственной демократии имеет анализ ее форм, признаками которых можно назвать следующие: круг субъектов, обусловленный особыми требованиями к ним (в том числе и количеством — решение большинства); прямое волеизъявление; единство воли и субъекта ее выражения, а также осуществление власти от своего имени; вопросы общественной и государственной жизни; особые формы осуществления власти; конечная цель может быть троякой: императивной, регулятивной, консультативной.

Функции форм непосредственной демократии можно разделить на две группы, включив в первую основные функции, а во вторую — вспомогательные функции.

Основные функции будут включать в себя императивную, консультативную, регулятивную и комплексную.

Императивная функция предполагает окончательное решение определенных вопросов. В рамках данной функции осуществляются выборы, референдум, сходы, отзыв, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Консультативная функция — это выявление, сопоставление воли народа и формируемого им органа власти (должностного лица); митинги, шествия, демонстрации, пикетирования; публичные слушания; опросы граждан; консультативный референдум; обсуждения.

Выделение этой функции обусловлено тем, что в законодательстве практически нет механизма учета высказанного таким образом волеизъявления.

Регулятивная функция предполагает участие народа в осуществлении выборами органами публичной власти их полномочий. Она проявляется в таких формах, как обращения граждан; гражданская правотворческая инициатива, указы избирателей; отчеты депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления; собрания, конференции граждан.

Выделение этой группы обусловлено наличием механизма воздействия на решения властных органов населением.

Комплексные формы непосредственной демократии совмещают несколько функций: территориальное общественное самоуправление (императивно-регулятивно-консультативную); политические партии (регулятивно-консультативную).

К вспомогательным функциям относятся воспитательно-правовая, идеологическая, патриотическая, культурная и др.

На уровне субъектов Российской Федерации, при осуществлении государственной власти используется больше форм непосредственного народовластия, чем при осуществлении государственной власти на федеральном уровне. Примером служит народная инициатива. На федеральном уровне народ не вправе напрямую инициировать законодательный процесс, участвовать в инициировании пересмотра и внесения поправок в Конституцию РФ. В законодательстве субъектов Российской Федерации, в отличие от федерального уровня, закрепляется право инициировать поправки, пересмотр, изменение Конституции (Устава) субъекта, иногда — возможность предложить проект нового основного закона.

Для осуществления муниципальной власти закреплено наибольшее количество форм непосредственного народовластия. Существуют четыре формы непосредственной демократии, используемые только при осуществлении муниципальной власти: сход, отзыв, территориальное общественное самоуправление и голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований. При этом можно отметить не только расширение количества форм непосредственной демократии, но и законодательное сужение возможностей использования тех или иных форм при осуществлении государственной власти на уровне федеральном и в субъектах РФ.

Одной из актуальных проблем в сфере непосредственного народовластия может быть выделена проблема формализации и формальных отличий некоторых

исследуемых форм. Дело в том, что некоторые формы непосредственной демократии отличаются друг от друга по формальным, не сущностным, признакам. Так, отличие собрания от конференции состоит в процедурах подготовки и территории проведения, но решаемые вопросы и результативность одинаковы.

Коллективные обращения отличаются от народной инициативы и наказов вопросами, по которым они используются, а также процедурами подачи адресату обращения и срокам, механизму ответа и ответных действий, ожидаемому результату.

Митинги, шествия, демонстрации, пикетирования, при одинаковом конечном результате (консультативная группа) и причинах проведения (общественно политический характер), различаются по количественному составу участвующих, формах и способах выражения мнения.

Институты консультативной группы форм непосредственной демократии — публичных слушаний, народных обсуждений и опросов — отличаются друг от друга процедурой проведения, инициаторами. Публичные слушания, несмотря на то, что их результаты не обязательны для исполнения органами муниципальной власти, названы ФЗ 2003 года обязательной формой для решения по определенным законом вопросам местного значения. В то же время возникает правомерный вопрос о целесообразности столь объемных организационных, правовых и затратных финансовых мер при проведении публичных слушаний, с таким небольшим коэффициентом полезного действия [2: с. 150].

Условная результативность и соразмерность затрат служат не «за», а «против» правильной, по сути, идеи публичных слушаний. Целесообразность проведения публичных слушаний без механизма реализации их результата выхолащивает содержание и сводится к очередной «галочке», к дискриминации самой идеи народовластия и подрывает веру народа в себя и свою роль в управлении государством.

Органы власти обязаны оповещать население об учтенных и отклоненных предложениях, высказанных в процессе проведения консультативных форм, обосновывать свои решения. Это может служить в будущем, при подготовке и проведении следующих выборов — критерием для формирования мнения и волеизъявления населением по персональному составу нового корпуса.

Серьезную проблему, связанную с развитием непосредственной демократии, автор видит в смешении теоретических конструкций, подмене понятий. Например, императивный мандат сегодня разобран, как правило, на три составляющие: указы, отчеты и отзыв.

Наказом называют возможность обратиться к уже избранному депутату — расширены временные границы (не только во время избирательной кампании, что характерно для классического наказа, обращение к кандидату в депутаты); предусматривается возможность представительного органа отклонить наказ. Таким образом, классический наказ трансформируется в новую форму, с новым адресатом наказа, иными временными рамками и отсутствием импе-

ративности в исполнении наказа: в классическом наказе за его неисполнение презюмировалось наказание — досрочное прекращение полномочий. Сегодня закреплена возможность отклонить наказ.

Как одну из характеристик современного состояния российского демократизма можно отметить неустоявшуюся конституционную практику. На федеральном уровне закреплено несколько обязательных форм непосредственной демократии: выборы (единственный законный способ формирования представительных органов и выборных должностных лиц); референдум по объединению субъектов федерации (единственный законный способ для укрупнения субъектов РФ); публичные слушания на муниципальном уровне (по определенному кругу вопросов); в некоторых случаях — проведение голосований по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований.

Тем не менее «роль непосредственной демократии в осуществлении местного самоуправления определяется тем, что некоторые ее формы, например, местные референдумы, муниципальные выборы, собрания и конференции граждан, их сходы и др., сами входят в систему местного самоуправления, составляя ее неотъемлемую часть» [3: с. 78].

Важную роль в механизме непосредственной демократии играет институт референдума. В современной науке конституционного права уже устоялись такие понятия, как «референдумное право» и «референдумный процесс».

В предмет референдумного права включаются две условно разграничиваемые группы общественных отношений. Одну из них можно обозначить как сущностные (материального характера) отношения, посредством которых выявляется предназначение референдума. Это прежде всего соотношение в системе народовластия непосредственных и представительных способов осуществления власти, власти государственной и местной, отношения межинституционального характера, а также отношения, которые призваны определить место референдума в системе непосредственного народовластия.

Вторая группа отношений — это организационные, процессуальные отношения — референдумные процедуры, то есть тот круг отношений, которые можно было бы определить как собственно референдумный процесс.

Референдумный процесс — это совокупность юридических процедур, отражающих определенную последовательность юридических действий, направленных на организацию и непосредственно волеизъявление народа — источника власти и носителя суверенитета.

Оформляется он в законодательстве и реализуется на практике как система последовательно сменяющих друг друга стадий организации и проведения референдума. Функциональное назначение стадий этого процесса состоит в обеспечении его динамики, без которой немислимо достижение цели референдума — решения определенного вопроса.

Заметим, что «стадия» и «этап» референдумного и избирательного процесса — понятия не идентичные. Стадия процесса — более широкая категория, охва-

тывающая своими рамками несколько этапов, состоящих из комплекса действий, направленных на достижение определенной промежуточной цели в масштабах той или иной стадии. Иными словами, стадия и этап процесса соотносятся как целое и часть. Вследствие этого стадии референдумного процесса вполне могут быть охарактеризованы как последовательная цепь этапов.

В содержание референдумного процесса целесообразно включить следующие стадии и составляющие их этапы: инициирование (процедура народной инициативы, инициативы иных субъектов; процедуры регистрации инициативы; сбор подписей; информирование граждан; агитация «за» проведение референдума; создание фонда); назначение референдума (процедуры подготовки решения о его назначении; проверки конституционности процедуры инициирования; принятия компетентным органом (должностным лицом) решения о проведении референдума; официального обнародования даты); подготовка референдума (процедура всенародного обсуждения; финансирования; составления списков участников; нарезания участков референдума; формирования комиссий; агитационные и информационные процедуры); проведение референдума (процедуры голосования; подведения итогов голосования; определения результатов референдума); реализация решения (исполнение решения референдума; информирование, ответственность за неисполнение решения референдума).

Различия между референдумными процессами федерального, регионального, субъекта федерации и муниципального уровней заключаются в нескольких условно выделяемых блоках. Первый блок различий объясняется предметом референдумов, т.е. вопросами, решаемыми на них. Производный от первого блока, второй блок составляет различия в субъектах референдумов на различных уровнях, их правовом статусе и месте в механизме референдумного процесса.

В заключение хотелось бы отметить следующее. Сегодня перед Россией открывается новый шанс — формирование гражданского общества, возможность установить подлинный контроль над государством. Для выполнения этой задачи необходимо развитие народной самодеятельности и самоуправления, форм, которые позволили бы гражданам включиться в решение стоящих перед обществом проблем.

Формы, составляющие систему непосредственной демократии, их многоплановость, без сомнения, отличают Россию от других государств. Отсутствие их легального определения на федеральном уровне извращает механизм непосредственного народовластия; происходит подмена понятий, что дискредитирует конституционную демократическую идеологию и народовластие как конституционный императив. В этих условиях необходим как минимум модельный закон на федеральном уровне; а как максимум — федеральный закон о прямом народовластии с установлением минимума механизма гарантий, обеспечиваемого государством. Если государство не предпримет решительные шаги в обозначенной сфере, в России по-прежнему будет продолжаться существование имитационной демократии и конституционные нормы о демократичности российской государственности останутся фиктивными.

Литература

1. Комарова В.В. Учредительная власть и формы ее реализации // Современное общество и право. 2011. № 1 (2). С. 13–20.
2. Комарова В.В. Регулятивные и консультативные формы прямого волеизъявления граждан: современное состояние и перспективы совершенствования // Модернизация России как условие ее эффективного развития в XXI веке. М.: РОСПЭН, 2010. С. 146–152.
3. Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. 544 с.

References

1. Komarova V.V. Uchreditel'naya vlast' i formy' ee realizacii // Sovremennoe obshhestvo i pravo. 2011. № 1 (2). S. 13–20.
2. Komarova V.V. Regul'yativny'e i konsul'tativny'e formy' pryamogo voleiz'yavleniya grazhdan: sovremennoe sostoyanie i perspektivy' sovershenstvovaniya // Modernizaciya Rossii kak uslovie ee e'ffektivnogo razvitiya v XXI veke. M.: ROSPE'N, 2010. S. 146–152.
3. Kutafin O.E. Rossijskij konstitucionalizm. M.: Norma, 2008. 544 s.

V.V. Komarova

**Theoretical Foundations of Direct Democracy
in the Russian Federation**

The paper presents an analysis of the mechanisms of implementation of the constitutional imperative of democratic statehood of Russia. The main and auxiliary functions of direct democracy are concerned. The author's understanding of referendum law and procedure in contemporary Russia are given.

Key-words: direct democracy; constituent power; imperative; regulatory; consulting; complex function of forms of direct democracy; referendum law and procedure.

А.Ю. Ястребова

Международно-правовые и конституционные механизмы защиты внутренне перемещенных лиц: соотношение и перспективы

В статье исследуются особенности международно-правового и конституционно-го регулирования процессов внутригосударственной вынужденной миграции. Особое внимание уделяется проблемам обеспечения правового статуса внутренне перемещенных лиц на универсальном, региональном и национальном уровне.

Ключевые слова: внутригосударственная миграция; внутренне перемещенные лица; международно-правовые механизмы защиты; правовой статус беженца и вынужденного переселенца; права человека.

В условиях, когда развитие многих стран мира испытывает воздействие массовой миграции как мощного вызова современности, несомненный практический интерес представляют механизмы защиты прав мигрантов, в том числе внутренне перемещенных лиц. Доклад ООН об осуществлении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, за 2010 г. содержит данные о 42 млн. человек, которые сегодня вынуждены покинуть свое постоянное место жительства в результате конфликтов или преследований. Из них 15,2 млн. являются беженцами, пересекшими международные границы, и 27,1 млн. — перемещенными лицами, продолжающими оставаться в своем государстве [2: с. 15]. Социологи определяют внутреннюю миграцию как «процесс перемещения населения внутри одной и той же страны», который не выходит за пределы государственной границы [11: с. 29].

Современное международное право использует термин «внутренне перемещенные лица» (Internally Displaced Persons), обозначающий такой тип вынужденной миграции, который осуществляется в границах одного государства. Федеральный закон РФ о вынужденных переселенцах в п. 2 ч. 2 ст. 1 говорит о возможности признания статуса вынужденного переселенца за гражданином РФ, вынужденно покинувшим территорию одного субъекта РФ и прибывшим на территорию другого вследствие преследования или опасности подвергнуться ему по признаку расы, национальной принадлежности, вероисповедания, языка, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

Международное право пока не предусматривает универсального правового определения внутренне перемещенного лица. Руководящие принципы ООН

по вопросам перемещения 1998 г. относят к указанной категории «лиц или группы лиц, которые были насильственно перемещены или обязаны покинуть свои дома или места обычной резиденции, в частности, в результате или для того, чтобы избежать последствий вооруженного конфликта, ситуаций повсеместного насилия, нарушений прав человека, природных или вызванных человеческой деятельностью катастроф, и не пересекли при этом международно признанных границ своего государства» [13]. Определенная часть перемещенных лиц в случае пересечения ими внешних границ страны исхода вполне могут считаться претендующими на статус беженца в принимающем государстве. Примером тому является признание лиц, перемещенных с территории Чеченской Республики, в качестве вынужденных переселенцев на территории других субъектов РФ (согласно статистике МОМ, за статусом вынужденного переселенца обратилось 23 827 мигрантов из Чеченской Республики и Республики Северная Осетия-Алания [12: р. 23].), и одновременно стремление некоторых из них получить статус беженца в западных странах в этот же период.

В международном праве не существует каких-либо универсальных соглашений, направленных на регулирование статуса внутренне перемещенных лиц. Исключение составляет IV Женевская конвенция о защите гражданского населения 1949 г., но сфера ее применения ограничена правом вооруженных конфликтов. Тем не менее Руководящие принципы по внутреннему перемещению, выработанные в рамках ООН, содержат 30 общих правил для правительств и гуманитарных организаций, действующих при оказании им помощи. На базе этих принципов была разработана и принята в 2009 г. Конвенция Африканского Союза о защите лиц, перемещенных внутри страны, и оказании им помощи в Африке, называемая Кампальской конвенцией. На сегодняшний день она является единственным региональным договором о статусе внутренне перемещенных лиц и вступает в силу после набора 15 ратификационных документов государств-участников (ч. 1 ст. 17).

В п. 4 ст. 1 Кампальской конвенции 2009 г. установлено, что к внутренне перемещенным лицам относятся «лица или группы лиц, которые были принуждены или вынуждены бежать из своих домов или мест обычного проживания или покинуть их, в частности, вследствие вооруженного конфликта, ситуации массового насилия, нарушений прав человека или природных или антропогенных катастроф, или для того, чтобы избежать последствий таковых, и которые не пересекали международно признанную границу государства» [9]. Представляется, что это широкое определение практически одинаково по содержанию с тем, что имеет место в Руководящих принципах, и должно быть конкретизировано национальным правом.

Что касается вышеупомянутых принципов, то в их тексте указано, что они «не должны быть интерпретированы как ограничение, изменение или ослабление содержания международных норм по правам человека или гуманитарного права, либо свобод, гарантированных человеку внутренним правом». Таким образом, Руководящие принципы теоретически не претендуют на роль межправ-

тельственного соглашения или международной декларации. Намного важнее, что они определенным образом влияют на поведение государств при наличии внутренних вооруженных конфликтов или природных и техногенных катастроф. Д.В. Иванов отмечает, что «суверенитет государства подразумевает не только право государств на самостоятельные действия, но также обязанность предоставлять защиту и помощь без дискриминации своему населению». При этом он указывает, что внутренне перемещенные лица «имеют те же права, что и все население в целом, но в результате перемещения данные лица становятся наиболее уязвимыми», и это порождает особую систему защиты и помощи [3: с. 21].

Принцип 6 (1) обеспечивает право каждого человека на защиту от произвольного перемещения из своего дома или места постоянного проживания. Принципом 15 установлены такие специальные права внутренне перемещенных лиц, как право искать безопасности в другой части страны; право покинуть свою страну; право искать убежище в другой стране; право быть защищенным от насильственного возвращения или расселения в любом месте, где их жизнь, безопасность, свобода и / или здоровье будут находиться под угрозой.

Этот принцип разделяется и дополняется Африканским Союзом в ст. 3 Кампальской конвенции 2009 г., где предложен расширенный список специальных обязанностей государств в отношении таких лиц, а именно:

- воздержание, запрет и предотвращение произвольного перемещения населения;
- предотвращение любого обособления и маргинализации отдельных групп людей;
- обеспечение гуманности и человеческого достоинства перемещенных лиц, защита их личных прав, таких как право на гуманное обращение, недискриминацию, равенство;
- гарантированное оказание помощи с учетом их основных нужд и упрощение быстрого и беспрепятственного доступа гуманитарных организаций;
- соблюдение норм международного гуманитарного права, действующих в отношении внутренне перемещенных лиц;
- включение государством-участником своих конвенционных обязательств в национальное право путем принятия или изменения законодательства о защите и помощи внутренне перемещенным лицам.

В свою очередь, принцип 28 (1) возлагает на компетентные власти первичные обязанности и ответственность за создание условий или обеспечение мер, которые позволят внутренне перемещенным лицам добровольно вернуться, безопасно и достойным образом, в свои дома или места обычной резиденции, или добровольно расселиться в другой части страны. Власти также должны стараться облегчить их реинтеграцию при возвращении или переселении. Ст. 11 и 12 Кампальской конвенции устанавливают обязанности стран-участниц по стимулированию и созданию условий для: 1) добровольного возвращения, 2) местной интеграции и 3) перемещения на устойчивой основе с тем, чтобы перемещенные

лица сами определяли наиболее приемлемую форму защиты, и по получению ими справедливой компенсации за причиненный ущерб.

Перечисленные принципы имеют определенную направленность на благополучное решение проблемы внутренне перемещенных лиц. Сложность вопроса состоит в том, каким образом закрепить их особый правовой статус, возникающий в случае перемещения.

Очевидна тенденция Руководящих принципов и Кампальской конвенции стран Африканского Союза расширить и дополнить существующие стандарты прав человека в области перемещения и личной безопасности, изначально включенные во Всеобщую декларацию прав человека 1948 г. и Международные пакты о правах человека 1966 г. Она особенно заметна в нормах, направленных на осуществление контроля международным сообществом в целом и региональными межправительственными организациями в частности, за уровнем безопасности людей на всей территории страны их гражданства и за их защитой от принудительного возвращения или расселения в опасных для них местах. В миграционной системе данные права человека, по сути выступающие как предмет подотраслевого регулирования, играют значительную роль. Государство призывается к обеспечению их соблюдения при внутреннем вынужденном перемещении. Представляется, что в этой сфере «основные, фундаментальные права, зафиксированные в конституции государства, важнейших международно-правовых актах по правам человека, являются правовой базой для производных, но не менее важных его прав» [6: с. 147].

Современное международное право, предлагая такие подходы к проблемам внутригосударственной миграции, опирается на приоритет прав человека, находящегося под протекцией собственной страны. Ф.М. Рудинский писал о том, что в современном обществе «гуманизируются, т.е. изменяются и перестраиваются на основе принципов уважения достоинства человека и его прав, сами социальные нормы, методы регулирования общественных отношений» [7: с. 18]. А.Х. Саидов дополняет понятие универсальности прав человека осознанием того, что «нормотворчество в области прав человека — динамичный и незавершенный процесс. ... Универсальность прав человека не есть некая изначально заданная величина» [8: с. 162]. На наш взгляд, только от позиции самих государств зависит, каким будет правовое регулирование миграционных процессов, происходящих на их территории и каковы границы международного права в этом случае. Предметом научного интереса является как наличие специальных международно-правовых документов в области внутренней миграции, так и их юридическая природа и уровень обязательности.

Действительно, до недавнего времени внутренние перемещения собственных граждан оставались сугубо внутригосударственной сферой регулирования. Сегодня, когда государство может не справляться самостоятельно с последствиями внутренних конфликтов или катастроф, международное сообщество предлагает активные формы вмешательства в эту область, формально признавая ее

по-прежнему приоритетом национальных властей, как это вытекает из принципа 28. Руководящие принципы при этом служат рекомендательной основой для их действий в условиях внутреннего недобровольного перемещения людей.

Содержание принципов дословно используется и рядом документов ООН, например, резолюцией Совета Безопасности ООН № 1716 (2006) от 13 октября 2006 г. по урегулированию грузино-абхазского конфликта. Так, п. 9 указанной резолюции призывает абхазское руководство «серьезно отнестись к необходимости возвращения внутренне перемещенных лиц и беженцев в условиях уважения достоинства, включая их безопасность и учет озабоченности по поводу прав человека, публично заверить местных жителей в Гальском районе, что их права на проживание и их самобытность будут уважаться».

Таким образом, дистанцируясь от прямого воздействия на внутреннюю ситуацию в стране, международно-правовая резолюция исходит из общих правил, которым рекомендуется следовать национальным властям с целью обеспечить специальные права внутренне перемещенных лиц. В редакции резолюции Совета Безопасности ООН основы принципа 15 становятся общеобязательной нормой. Подобным образом использованы Руководящие принципы и в содержании Кампальской конвенции Африканского Союза 2009 г. Стоит отметить, что среди обязательств Африканского Союза как межгосударственной региональной организации, закрепленных в Конвенции (ст. 7), выделяются следующие меры:

- осуществление гуманитарной интервенции в отношении страны-участницы, где имеют место военные преступления, геноцид и преступления против человечности (ч. 1);

- усиление институциональной системы и потенциала Союза в отношении защиты и помощи внутренне перемещенным лицам (ч. 3а).

Говоря о правовой позиции РФ в вопросах недобровольного внутреннего перемещения, исследователи зачастую обращаются к последствиям двух вооруженных конфликтов на территории Чеченской Республики 1994–1996 гг. и 1999 г. и осетино-ингушского столкновения 1992 г. Исход граждан РФ из этих регионов связан, как уже отмечалось, с возможной процедурой признания за ними правового статуса вынужденных переселенцев на ее территории [1]. Однако, как правило, реализация права внутренне перемещенных лиц на признание за ними статуса вынужденного переселенца была ограничена именно по формальным признакам п. 1 ст. 1 Федерального Закона о вынужденных переселенцах. Определение «вынужденный переселенец» во многом ориентировано на внешнюю миграцию в РФ и близко стоит по юридическим признакам к понятию «беженец». Дополнением к основным элементам данного определения являются факты проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц и массовых нарушений общественного порядка, которые могут означать преследование или его угрозу. Но такие признаки представляются малоприменимыми для обозначения ситуации внутреннего вооруженного конфликта, противостояния его сторон

или массовой опасности для гражданских лиц, не по своей воле вовлеченных в полномасштабные военные действия. Человеку, вышедшему из зоны конфликта, как правило, трудно указать на признаки индивидуального преследования. Скорее всего, как показывает опыт проведения процедуры признания, причиной бегства им будут названы вооруженная или чрезвычайная ситуация в целом. В таком случае признания статуса вынужденного переселенца может не произойти, потому что не существует правовой связи между исходом и обстоятельствами, изложенными в определении этих лиц в федеральном законодательстве. Кроме того, значительную роль играют политические причины, связанные с внутренним перемещением.

Рассмотрим проблему вынужденного внутреннего перемещения в контексте конституционно-правового регулирования. Свобода передвижения четко определена в п. 1 ст. 27 Конституции следующим образом: «Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства». Устанавливая содержание права на свободу передвижения как личного неимущественного права, В.С. Толстой отмечал: «Владение правом на выбор места жительства, как вещами, вряд ли возможно. Право пользования рассматриваемым правом на свободу состоит в том, что лицо имеет возможность по своей воле выбирать любое место жительства и способ перемещения из одного места к другому» [10: с. 147]. Представляется, что для внутренне перемещенных лиц право на свободу перемещения выступает в качестве специального права, основанного на личной безопасности человека, когда у государства нет иного средства, чтобы остановить эскалацию конфликтной ситуации.

Таким образом, публично-правовой характер данного права должен быть подкреплен, помимо конституционной нормы, отдельным законодательным актом, признающим за такими лицами определенный правовой статус. Именно поэтому вышеназванный принцип 15 (Руководящие принципы) основан на специфических правах внутренне перемещенных лиц, рассматриваемых прежде всего как граждан собственного государства, оказавшихся в особых условиях. Универсальное международное право пока ориентировано на рекомендательные документы, и поэтому базовое правовое регулирование здесь принадлежит национальному законодательству. Уместно привести высказывание Ю.Д. Ильина о том, что «как правило, общество само определяет допустимый в нем объем прав и свобод человека, а международный стандарт — это ориентир желаемого» [4: с. 81]. Эта мысль применима именно по отношению к внутригосударственному правовому механизму защиты. Тем не менее, если внутренне перемещенное лицо пересекает внешние границы своего государства, на него с необходимостью могут быть распространены все нормы и отраслевые принципы права беженцев.

Отмечая двойственность такого правового положения, издание УВКБ ООН дает следующий комментарий: «Факт пересечения границ является одним из «спу-

сковых крючков», приводящих в действие механизм международной защиты беженцев. Лица, перемещенные внутри страны, могут покинуть свои дома в силу тех же обстоятельств, что и беженцы, но они продолжают оставаться на территории своей страны, а это значит, что они продолжают подчиняться законам этого государства, а не международному законодательству о беженцах» [5: с. 11].

Сегодня международному сообществу при решении проблем внутренне перемещенных лиц предстоит выработать современные правовые подходы к концепции защиты, сочетающие межгосударственное сотрудничество и суверенное право страны на создание национального законодательства и принятие внутренних мер при чрезвычайной ситуации. Что касается правовой оценки норм уже принятой на региональном уровне Кампальской конвенции Африканского Союза, то, будучи определенной новацией миграционного регулирования, они представляют собой компромисс между применением Руководящих принципов по внутреннему перемещению и уточнению запретов, налагаемых международным гуманитарным правом на участников внутригосударственного вооруженного конфликта.

Первым шагом для усиления международно-правовой защиты внутренне перемещенных лиц мог бы стать документ универсального уровня, имеющий обязательный характер, но оставляющий в стороне внутривнутриполитические аспекты территориального перемещения. Ярким образцом уже существующего международного договора данного типа является II Дополнительный протокол 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера. Предлагая определяющие признаки конфликта, существующего внутри государства, Протокол уходит от его политической оценки. Он ограничивается гарантиями гуманного обращения с жертвами войны, запрещая принудительное перемещение гражданских лиц, иначе как по необходимости обеспечить их безопасность или по крайним условиям военных действий (п. 1 ст. 17). Точно так же может выглядеть модель будущего международного договора, направленного на протекцию внутренне перемещенных лиц. В нее должны быть заложены: основной перечень общих и специальных прав таких граждан; особенности их реализации при вынужденном перемещении; обязанности компетентных властей; принципы сочетания национального и международно-правового регулирования и конкретные формы оказания поддержки со стороны межгосударственных организаций. Подобные подходы помогут международному сообществу создать действенный механизм контроля над ситуацией вынужденной миграции в пределах государства и обеспечения правового статуса внутренне перемещенных лиц.

Литература

1. Воронина Н.А. Положение и юридический статус внутри перемещенных лиц в Российской Федерации // Гражданин и право. 2003. № 5. С. 24–26.

2. Доклад ООН об осуществлении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, за 2010 г. Нью-Йорк: ООН, 2010. 76 с.
3. *Иванов Д.В.* Международное сотрудничество государств в области защиты прав лиц, перемещенных внутри страны // Московский журнал международного права. 2011. № 1 (81). С. 15–30.
4. *Ильин Ю.Д.* Международное публичное право. Лекции. М.: Юрист, 2005. 206 с.
5. Конвенция 1951 года, касающаяся статуса беженцев. Женева: УВКБ ООН, 2007. – 25 с.
6. Права человека: учебник / Под ред. Е.А. Лукашевой. 2-е изд. М.: Норма, 2009. 560 с.
7. *Рудинский Ф.М., Гаврилова Ю.В., Крикунова А.А.* и др. Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики / Под общ. ред. Ф.М. Рудинского. М.: Права человека, 2009. 495 с.
8. *Саидов А.Х.* Международное право прав человека: учеб. пособие. М.: Академический правовой университет, 2002. 198 с.
9. Текст Конвенции здесь и далее цит. по: Московский журнал международного права. 2011. № 1 (81). С. 211–232. Документы, неофиц. перевод Д.В. Иванова и Н. Бобринского.
10. *Толстой В.С.* Личные неимущественные правоотношения. М.: АПК и ППРО, 2009. 216 с.
11. *Юдина Т.Н.* Миграция: словарь основных терминов. М.: РГСУ, 2008. 472 с.
12. Migration in the Russian Federation. IOM, Geneva, 2008.
13. UN DOC.E / CN 4 / 1998 / 53.

References

1. *Voronina N.A.* Polozhenie i yuridicheskij status vnutri peremeshhenny'x licz v Rossijskoj Federacii // Grazhdanin i pravo. 2003. № 5. S. 24–26.
2. Doklad OON ob osushhestvlenii celej v oblasti razvitiya, sformulirovanny'x v Deklaracii ty'syacheletiya, za 2010 g. N'yu-Jork: OON, 2010. 76 s.
3. *Ivanov D.V.* Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo gosudarstv v oblasti zashhity' prav licz, peremeshhenny'x vnutri strany' // Moskovskij zhurnal mezhdunarodnogo prava. 2011. № 1 (81). S. 15–30.
4. *Il'in Yu.D.* Mezhdunarodnoe publichnoe pravo. Lekcii. M.: Yurist', 2005. 206 s.
5. Konvenciya 1951 goda, kasayushhayasya statusa bezhencev. Zheneva: UVKB OON, 2007. 25 s.
6. Prava cheloveka: uchebnik / Pod red. E.A. Lukashevoj. 2-e izd. M.: Norma, 2009. 560 s.
7. *Rudinskij F.M., Gavrilova Yu.V., Krikunova A.A.* i dr. E'konomicheskie i social'ny'e prava cheloveka i grazhdanina: sovremenny'e problemy' teorii i praktiki / Pod obshh. red. F.M. Rudinskogo. M.: Prava cheloveka, 2009. 495 s.
8. *Saidov A.X.* Mezhdunarodnoe pravo prav cheloveka: ucheb. posobie. M.: Akademicheskij pravovoj universitet, 2002. 198 s.
9. Tekst Konvencii zdes' i dalee cit. po: Moskovskij zhurnal mezhdunarodnogo prava. 2011. № 1 (81). S. 211–232. Dokumenty', neofic. perevod D.V. Ivanova i N. Bobrinskogo.

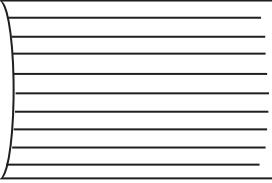
10. *Tolstoj V.S.* Lichny'e neimushhestvenny'e pravootnosheniya. M.: APK i PPRO, 2009. 216 s.
11. *Yudina T.N.* Migraciya: slovar' osnovny'x terminov. M.: RGSU, 2008. 472 s.
12. Migration in the Russian Federation. IOM, Geneva, 2008.
13. UN DOC.E / CN 4 / 1998 / 53.

A.Yu. Yastrebova

**The International Legal and the Constitutional Mechanisms
of Protection of Internally Displaced Persons:
Correlation and Prospects**

The article explores the particularities of international legal and constitutional regulation of processes of intrastate forced migration. Particular attention is given to the issues of ensuring legal status of internally displaced persons on the universal, regional and national level.

Key-words: intrastate migration; internally displaced persons; international legal mechanisms of protection; legal status of a refugee and an forced migrant; human rights.



ГОСУДАРСТВО И ПРАВО: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Д.А. Ростиславлев

Основатели западноевропейского консерватизма о формах правления

В сочинениях Ж. де Местра и Л. де Бональда изложены основы консервативного учения о формах государственного правления. Защита традиционной французской монархии тесно увязана с идейными ценностями общества Старого порядка: концепцией о божественном и королевском суверенитете, сохранением сословной иерархии; монополией христианского мировоззрения. Предложена оригинальная трактовка учения Монтескье о «духе законов» и принципах правления. Впервые предпринят систематический критический анализ рационалистических доктрин о государстве на основании опыта применения этих доктрин в период Французской революции.

Ключевые слова: формы правления; принципы правления; консерватизм; традиционализм; революция.

Революция конца XVIII в. во Франции сопровождалась разрушением традиционных общественных, государственно-правовых институтов и ревизией идейных ценностей Старого порядка. Непримиримые разногласия между революционерами и их политическими оппонентами вызывал выбор формы правления. Консервативные мыслители противопоставили либеральным и демократическим моделям государства, основанного на принципах народного суверенитета и разделения властей, образ традиционной, религиозно освященной западноевропейской монархии.

Признанными идеологами континентальной школы европейского консерватизма¹ были Ж. де Местр и Л. де Бональд. Консервативных мыслителей революционной эпохи называют традиционалистами, поскольку они защищали многовековую традицию государственно-правового развития Франции, которая не была еще совершенно искоренена и, казалось, могла быть восстановлена, пусть и в реформированном виде. Метод исторического анализа позволял подвергнуть критике абстрактные рационалистические проекты революцио-

¹ Принято отличать континентальную школу консерватизма от британской. Основатель последней, Э. Бёрк, противопоставлял революционной рационалистической идеологии государственно-правовую традицию Англии, которая основывалась на признании конституционного характера монархии и англиканской системе вероисповедания.

неров, практическая реализация которых сопровождалась катастрофическими социально-политическими издержками в форме гражданской войны, якобинского террора, массовой эмиграции населения [9: р. 29–50].

Основатели консерватизма были, бесспорно, политически ангажированными писателями, признанными «перьями» контрреволюции. Это сказывается на категоричности их оценок и выводов. За сходство политических воззрений, приверженность традиционной форме монархии и общества Ж. де Местра и Л. де Бональда называли духовными близнецами. При этом, будучи крупными мыслителями, они создали оригинальные философии истории и права. Помимо католической и абсолютистской традиции, их доктрины формировались под влиянием идей Просвещения и опыта их практической реализации в годы Французской революции, что и проявилось в сочинениях, посвященных анализу форм правления.

Ж. де Местр разделял учение Ш. Монтескье о духе законов, согласно которому форма правления была обусловлена особенностями национального характера [4]. Теоретически это означало признание правомерности сосуществования различных форм правления, включая демократическую республику. Но будучи убежденным монархистом, Ж. де Местр ставил под сомнение тезис о равной распространенности разных форм правления. По существу, консервативный мыслитель признавал закономерность существования только западноевропейской монархии, классическая форма которой существовала в дореволюционной Франции. Характерные черты этой монархии: «1) Король — суверен, никто не может разделить с ним суверенитет, а все власти являются производными от его власти; 2) Его особа неприкосновенна; никто не может покушаться на него или судить его; 3) Он не может выносить смертный приговор или другое телесное наказание. Судебная власть исходит от него, и этого достаточно; 4) Если он налагает наказание в виде ссылки или тюрьмы в тех случаях, когда государственные соображения не позволяют рассмотреть дело в трибуналах... не следует обходиться без совета сведущих лиц; 5) Король не может быть судьей в гражданском споре; лишь магистраты от имени суверена могут выносить приговор в делах о собственности или о договорах; 6) Подданные имеют право через посредство определенных учреждений, советов или различно составленных собраний сообщать королю об их нуждах, доносить о злоупотреблениях, передавать свои законные жалобы и смиренные замечания» [18: р. 445–446; 6: с. 155–170].

Опираясь на доктрину королевского суверенитета (пункты 1–2), Ж. де Местр подчеркивал правовой характер европейской монархии (пункты 3–6). Настаивая на том, что функция «короны» — быть источником власти и от личности короля правление принципиально не зависит, основатель консерватизма развивал идеи о безличном характере верховной власти. Правление фактически безлично в том смысле, что правит абстрактный король, который может, кстати, понести наказание за преступления, совершенные не им, а его предшественниками. В сочинении «Петербургские вечера» Ж. де Местр утверждал, что кара, которая обрушилась на Людовика XVI, явилась следствием не его личной вины, а прегрешений всех королей, правивших до него [3: с. 500–501]. Управляют назначенные королем

должностные лица. Назначения, сделанные монархами, по мнению Ж. де Местра, не менее, а более удачны, чем в республиках. Доказывая свою правоту, де Местр опирался на опыт истории: «Александр (Македонский. — *Д.Р.*), Август, Лев X, Франциск I, Людовик XIV, королева Анна нашли, использовали, вознаградили больше великих людей во всех отраслях, нежели все республики мира вместе взятые» [18: р. 477]. В качестве примера он перечислил «навскидку» 27 имен выдающихся государственных деятелей, которые были министрами в правление Людовика XIV, среди них Тюренна, Конде, Вобана, Боссюз, Фенелона. Де Местр писал о Людовике XIV: «Именно он превратил Францию в подлинную родину разного рода талантов, в арбитра репутаций, в распределителя славы» [18: р. 477]. Кстати, мнение о чрезвычайно умелой кадровой политике Людовика XIV подтверждается новейшими монографическими исследованиями [1]. Правда, назначения, сделанные следующим французским монархом, Ж. де Местр признавал, как правило, неудачными. Он объяснял это начавшимся кризисом французского общества [18: с. 479–480.], но логика может быть и обратной: при абсолютистских режимах слишком многое зависит от личности короля и сделанных им назначений на должности в ключевые органы государственного управления.

Отвечая на критику сословных привилегий сторонниками гражданского равенства, Ж. Де Местр подчеркивал важные функции, которые традиционно выполняло дворянство в качестве воинов и государственных служащих. Он отрицал замкнутый характер дворянского сословия и напоминал о процессе анноблирования — приобретения наследственного дворянского звания посредством занятия (в том числе покупки) определенных должностей, что создавало перспективу, используя современную терминологию, «социального лифта» для семей простолудинов [18: с. 432].

Республиканские режимы Ж. де Местр критиковал, опираясь на доктрину королевского суверенитета. Согласно этой доктрине суверен не может быть одновременно подданным, суверенитет усиливается по мере того, как он отдалается от подданных. Наибольшая удаленность достигается в монархиях, а наименьшая — в демократических республиках. Местр полагал, что абсолютная демократия невозможна, и в республиках, которые называются демократическими, фактическую власть осуществляет элита. Народ и аристократия взаимно сдерживают друг друга в таких правлениях, что обусловило их нестабильность. Наилучшей республикой Местр называл форму правления во главе с наследственной аристократией, которая не зависит от выбора народа и тем самым не подвержена влиянию социальной демагогии. Качественный состав такого правления, формируемый самой природой, а не пристрастиями людей, также внушал наибольшее доверие консервативному мыслителю [18: р. 435–436, 452, 456].

Ж. де Местр оригинально развивал учение Ж.-Ж. Руссо о критериях наилучшего правления. Просветитель полагал, что о хорошем правлении свидетельствует численный рост населения [9: с. 213]. Основатель консерватизма вполне обоснованно возражал на это, утверждая, что нация, менее многочисленная, может быть не только более счастливой, но и более развитой, сильной. Де Местр прозорливо отметил только формировавшуюся тенденцию западной

цивилизации: снижение темпов роста населения при росте его благосостояния. Он опирался на результаты исследований современных ему английских экономистов и в поздних трудах с удовлетворением отмечал схожесть сделанных им заключений с основными положениями теории Мальтуса о рисках неограниченного демографического роста [18: р. 493; 15: р. VI].

Ж. де Местр не разделял и идеи рационалистов XVIII в. о возможности достижения «всеобщего счастья». Католический мыслитель полагал, очевидно, что идеальное общество возможно в Граде Небесном, а отнюдь не земном. Для земного существования человечества он предлагал цели, которые позже будут развиты идеологами утилитаризма. «Лучшее правление для каждой нации способно на территории, занимаемой этой нацией, обеспечить наибольшее счастье наибольшему числу людей в течение максимально длительного времени» [18: р. 494].

Заключительная часть этой формулы прогресса общества и государственно-правовых учреждений в полной мере передает содержание доктрины традиционализма. Выбор в качестве критериев эффективности правления его длительности и стабильности означал отказ от революции как способа общественного развития и на основе исторического опыта европейцев XVIII в. позволял сделать выбор в пользу наследственной монархии, а не республики.

Местр не мог игнорировать проявлений кризиса традиционной монархии. Но он полагал, что следует оценивать форму правления за весь период ее существования, а не в периоды упадка. Опираясь на методы естественных наук, которые оперируют понятиями средних величин, де Местр предложил разработать усредненный эквивалент всех преимуществ и недостатков конкретно-исторического правления за весь период его существования. Длительное преобладание французской нации в Европе свидетельствовало, по его мнению, о преимуществах традиционной монархии как наиболее совершенной формы правления [18: р. 495]. Предложенный критерий оценки формы правления представляет теоретический интерес, несмотря на политическую ангажированность автора.

Л. де Бональд критиковал учение Ш. Монтескье о якобы сформировавшемся у народов в догосударственный период «духе законов» в силу природных особенностей расселения этих народов. Бональд утверждал, что характер народов формируется не природными условиями, а государственными, общественными учреждениями [14: р. 420–451]. Эмигранты, а особенно их дети, перенимают характер народа в той стране, куда они переехали. Идеолог консерватизма настороженно относился к заимствованию французами иностранных учреждений, поскольку это могло привести к изменению национального характера [14: р. 444–445]. Единственно правильными учреждениями он называл монархию с наследственной властью государя, наследственное дворянство и государственную религию — католицизм. Эти учреждения Л. де Бональд называл основаниями Богом данной людям конституции, или королевской монархией. Ее наиболее полное воплощение он видел в дореволюционной Франции [14: р. 292–311]. Другие формы правления консервативный мыслитель характеризовал как отклонения от единственно правильной конституции, что неизбежно ведет к кризису общества.

Л. де Бональд предложил оригинальную трактовку вопроса о цели государства, который вызывал оживленные дискуссии среди философов нового времени. Ш. Монтескье признавал наличие у всех государств общей цели, которая заключалась в охране своего существования. Но при этом утверждал, что каждое государство имеет и особую цель, обусловленную «духом народов» [4]. Заметим, что Ж. де Местр в этом вопросе скорее следовал за Монтескье, поскольку полагал, что Бог наделил народы разными историческими миссиями [16: р. 187, 205]. Л. де Бональд утверждал, что перед всеми народами Богом поставлена одна цель — сохранение людей. Под «сохранением» (conservation) консервативный писатель понимал не столько демографический рост, сколько соответствие людей божественному подобию, духовное развитие, следование установленным свыше, фундаментальным законам [8: с. 248–249]. Очевидно, степень осуществления этой цели служила критерием для оценки эффективности формы правления в каждом государстве.

Л. де Бональд оригинально интерпретировал учение Ш. Монтескье о принципах правления. Напомню, просветитель связывал наличие разных форм правления с нравственными приоритетами, которые преобладают в национальном самосознании. Прочность демократического правления Монтескье обусловил укорененностью добродетели, или патриотизма в народе, который самостоятельно осуществляет государственную власть; аристократическая республика благоденствовала, когда правящие круги проявляли умеренность в своих притязаниях на власть и богатства; деспотические режимы опирались на чувство страха, а монархические — на принцип чести или на честолюбие служащих лиц [4: с. 178–187].

Л. де Бональд полагал, что основой общественных и политических связей может быть лишь христианское понимание любви к ближнему. Средоточием этой любви и общественной солидарности, по мнению идеолога консерватизма, был монарх, власть которого опиралась на конституционные неизменяемые законы божественного происхождения. В иных формах правления — деспотиях и республиках — господствовал принцип страха, поскольку личность беззащитна перед произволом законодателя [14: р. 151, 372; 7: с. 247, 251]. Не только печальная участь Сократа, но прежде всего уроки Французской революции свидетельствовали о том, что народ мог быть коллективным деспотом, нарушавшим права отдельных граждан.

Качества добродетели и чести Бональд также «закрепил» за монархической формой правления и интерпретировал в духе консервативной доктрины [7: с. 46]. Содержание этих принципов было «очищено» от идеологии индивидуализма и наполнено духом социальности и христианской этики. Л. де Бональд приводил примеры, когда ложно понятые добродетель и патриотизм оборачивались преступлениями. В период якобинской диктатуры во имя этих принципов уничтожалось население департаментов, разрушались города, были репрессированы целые слои населения, происходила массовая конфискация собственности частных лиц. Между тем вожди терроризма слыли людьми неподкупными (так называли,

например, главу Комитета общественного спасения М. Робеспьера. — *Д.Р.*), добродетельными и беззаветными патриотами¹.

Л. де Бональд утверждал, что миф о республиканских добродетелях был создан писателями древности. На самом деле Брут и другие герои жизнеописаний были подвержены обычным человеческим страстям и слабостям. Республиканская форма правления, которая основывается на ложных суждениях о нечеловеческих добродетелях индивидов, по мнению Л. де Бональда, обречена на вырождение. Консервативный мыслитель отмечал, что в новое время, из-за неумеренной роскоши, основанной на торговых операциях, нравственные качества личности подвергаются дополнительным испытаниям. Он полагал, что бороться с этой опасностью было возможно только при опоре на социальные и государственно-правовые учреждения. Монархическая форма правления, основанная на социальной иерархии, по мнению писателя, в большей мере устойчива к последствиям имущественной дифференциации, нежели республика, провозглашающая идеалы гражданского равенства [14: р. 373–375].

Ход рассуждений Л. де Бональда был следующим. Статус лиц в традиционной монархии определялся не богатством, а служением обществу. Дворянство и духовенство консервативный мыслитель называл «социальными» сословиями. Разбогатевшие буржуа стремились повысить статус своих семей, приобретая за деньги дворянские звания. При этом они, как правило, вынуждены были прекращать свои занятия торговлей. Таким образом, государственно-правовые институты предупреждали накопления чрезмерных богатств в отдельных семьях и ограничивали дух наживы в обществе [14: р. 260, 264].

Социально интерпретированный принцип добродетели Л. де Бональд фактически отождествил с понятием чести, которое, напомним, Ш. Монтескье полагал присущим монархической форме правления. Содержание этого понятия, подобно добродетели, подверглось изменениям. В труде «О духе законов» принцип чести трактовался индивидуалистически, как тщеславие. Л. де Бональд называл это чувство ложным и аморальным. Он придал принципу чести сугубо социальное толкование. На страницах «Теории...» честь трактовалась как служение обществу, как верность корпоративной солидарности, как патриотизм. Л. де Бональд выразил это понятие через принцип добродетели: «Честь — это добродетель, присущая каждой профессии, и добродетель, присущая всем профессиям, — писал он. — Для человека церковного — это благостность, для человека шпаги — храбрость, для магистрата — неподкупность, для дворянина — верность, для литератора — правда, для коммерсанта — честность, для артиста — реализация таланта. Честь француза состоит в преданности королю или, что то же самое — своей родине; честь женщины — в безукоризненном поведении» [14: р. 376–377]. Так, по мнению про-

¹ Из всего многообразия литературы по данному вопросу можно предложить, например, раздел исследования выдающегося французского историка: *Матьез А.* Французская революция. Т. III. Террор. Ростов-н/Д., 1995. С. 385–573. О количестве пострадавших во время террора, об их партийной и социальной принадлежности см.: *Greer D.* The Incidence of the French Revolution: A Statistical Interpretation. Cambridge, 1935.

тивника индивидуализма, принципы и учреждения монархии содействовали «сохранению», духовному развитию людей, подавляя присущие им страсти.

В эпоху ожесточенного противостояния между приверженцами традиционной монархии и республиканцами анализ смешанных форм правления, классическим примером которых считалась конституционная монархия в Англии, приобретал не только теоретическое, но и политическое значение. Ж. де Местр вслед за Ш. Монтескье сохранил уважительное отношение к форме правления в Англии, но считал ее уникальной и не применимой в государствах континентальной Европы [14: р. 246–247]. Л. де Бональд полагал, что политическая система, основанная на разных государственно-правовых принципах, не может быть стабильной, и предсказывал, что парламент в будущем лишит короля власти, утвердит режим демократии [14: р. 416]. Вместе с Ж. де Местром он критиковал процесс формирования конституционной монархии во Франции в период Реставрации, поскольку эта форма правления не соответствовала «духу законов» французского народа, и парламентская борьба лишь углубляла раскол общества, возникший в период революции [10, 13].

Подведем итоги. В сочинениях Ж. де Местра и Л. де Бональда изложены основы консервативного учения о формах правления. Консерватизм в этих сочинениях предстает целостной доктриной, поэтому защита авторами традиционной монархии тесно увязана с концепцией о божественном и королевском суверенитете, противопоставленном суверенитету народа; с сословной иерархией вместо принципа гражданского равенства; с христианским мировоззрением и признанием государственного статуса католической церкви; с критикой рационалистической концепции государства и общества; с выбором между социальностью и индивидуализмом.

Консервативные мыслители стремились защитить государственно-правовую традицию Франции от разрушения, предлагая «улучшения», реформы отдельных институтов управления.

В сочинениях основателей консерватизма впервые предпринят систематический критический анализ рационалистических доктрин о государстве на основании опыта применения этих доктрин в период революции. Консерваторы предложили оригинальные трактовки учений о правовом и социальном государстве, о принципах правления и критериях эффективности правления. Тем самым они сформировали новое направление в изучении форм государства.

Литература

1. Блюш Ф. Людовик XIV. М.: Ладомир, 1998. 816 с.
2. Местр Ж. де Рассуждения о Франции. М.: РОССПЭН, 1997. 216 с.
3. Местр Ж. де. Санкт-Петербургские вечера. СПб.: Алетейя, 1998. 733 с.
4. Монтескье Ш. Избранные произведения. М.: Государственное издательство политической литературы, 1955. 799 с.
5. Ростиславлев Д.А. Жозеф де Местр о суверенитете // Право и права человека: сб. науч. тр. юрид. ф-та МГПУ. Кн. 3. М.: Логос, 2000. С. 112–127.

6. *Ростиславлев Д.А.* Жозеф де Местр о формах правления // Право и права человека: сб. науч. тр. юрид. ф-та МГПУ. Кн. 4. М.: Логос, 2001. С. 154–180.
7. *Ростиславлев Д.А.* Л. де Бональд о «духе законов // Вестник МГПУ. 2006. № 1 (10). С. 41–53.
8. *Ростиславлев Д.А.* Теория конституционного общества Л. де Бональда // Право и права человека: сб. науч. тр. юрид. ф-та МГПУ. Кн. 7. М.: Логос, 2004. С. 242–257.
9. *Руссо Ж.-Ж.* Об общественном договоре // Трактаты. М.: Наука, 1969. С. 151–256.
10. *Bagge D.* Le conflit des idées politiques en France sous la restauration. Paris: Presses universitaires de France, 1952. 418 p.
11. *Beneton F.* Le conservatisme. Paris: Presses universitaires de France, 1988. 121 p.
12. *Bonald L. de.* Démonstration philosophique du principe constitutive de la société // Oeuvres complètes: 3 vols. V. 1. Paris: A Le Claire, 1843. P. 4–121.
13. *Bonald L. de.* Reflexions sur la Révolution de juillet 1830 et autres inédits présentés et annotés par Jean Bastier. Paris: Duc/Albatros, 1988. 168 p.
14. *Bonald L. de.* Théorie du pouvoir politique et religieux dans la société civile, démontrée par le raisonnement et par l'histoire // Oeuvres complètes: 3 vols. V. 1. Paris: A Le Claire, 1843. P. 122–953.
15. *Cordelier J.-P.* La théorie constitutionnelle de Joseph de Maistre. Paris: Presses universitaires de France, 1965. 187 p.
16. *Maistre J. de.* Trois fragments sur la France. Caractère et influence de la nation française // Oeuvres complètes. XIV T. T. 1. Lyon – Paris, 1924. P. 187–220.
17. *Maistre J. de.* Essai sur le principe générateur des constitutions politiques et des autres institutions humaines // Oeuvres complètes. XIV T. T. 1. Lyon – Paris: Librairie générale catholique et classique Vitte et Perrussel, 1924. P. 221–307. P. VI.
18. *Maistre J. de.* Etude sur la souveraineté // Oeuvres complètes. XIV T. T. 1. Lyon – Paris: Librairie générale catholique et classique Vitte et Perrussel, 1924. P. 308–554.

References

1. *Blyush F.* Ljudovik XIV. М.: Ladomir, 1998. 816 s.
2. *Mestr Zh. de* Rassuzhdeniya o Francii. М.: ROSSPE'N, 1997. 216 s.
3. *Mestr Zh. de* Sankt-Peterburgskie vechera. SPb.: Aletejya, 1998. 733 s.
4. *Montesk'e Sh.* Izbranny'e proizvedeniya. М.: Gosudarstvennoe izdatel'stvo politicheskoy literatury', 1955. 799 s.
5. *Rostislavlev D.A.* Zhozef de Mestr o suverenitete // Pravo i prava cheloveka: sb. nauch. tr. jurid. f-ta MGPU. Kn. 3. М.: Logos, 2000. S. 112–127.
6. *Rostislavlev D.A.* Zhozef de Mestr o formax pravleniya // Pravo i prava cheloveka: sb. nauch. tr. jurid. f-ta MGPU. Kn. 4. М.: Logos, 2001. S. 154–180.
7. *Rostislavlev D.A.* L. de Bonal'd o «duxe zakonov // Vestnik MGPU. 2006. № 1 (10). S. 41–53.
8. *Rostislavlev D.A.* Teoriya konstitucionnogo obshhestva L. de Bonal'da // Pravo i prava cheloveka: sb. nauch. tr. jurid. f-ta MGPU. Kn. 7. М.: Logos, 2004. S. 242–257.
9. *Russo Zh.-Zh.* Ob obshhestvennom dogovore // Traktaty'. М.: Nauka, 1969. S. 151–256.
10. *Bagge D.* Le conflit des idées politiques en France sous la restauration. Paris: Presses universitaires de France, 1952. 418 p.

11. *Beneton F.* Le conservatisme. Paris: Presses universitaires de France, 1988. 121 p.
12. *Bonald L. de.* Démonstration philosophique du principe constitutive de la société // Oeuvres complètes: 3 vols. V. 1. Paris: A Le Claire, 1843. P. 4–121.
13. *Bonald L. de.* Reflexions sur la Révolution de juillet 1830 et autres inédits présentés et annotés par Jean Bastier. Paris: Duc/Albatros, 1988. 168 p.
14. *Bonald L. de.* Théorie du pouvoir politique et religieux dans la société civile, démontrée par le raisonnement et par l'histoire // Oeuvres complètes: 3 vols. V. 1. Paris: A Le Claire, 1843. P. 122–953.
15. *Cordelier J.-P.* La théorie constitutionnelle de Joseph de Maistre. Paris: Presses universitaires de France, 1965. 187 p.
16. *Maistre J. de.* Trois fragments sur la France. Caractere et influence de la nation française // Oeuvres complètes. XIV T. T 1. Lyon – Paris, 1924. P. 187–220.
17. *Maistre J. de.* Essai sur le principe générateur des constitutions politiques et des autres institutions humaines // Oeuvres complètes. XIV T. T. 1. Lyon – Paris: Librairie generale catolique et classique Vitte et Perrussel, 1924. P. 221–307. P. VI.
18. *Maistre J. de.* Etude sur la souveraineté // Oeuvres complètes. XIV T. T. 1. Lyon – Paris: Librairie generale catolique et classique Vitte et Perrussel, 1924. P. 308–554.

D.A. Rostislavlev

The Founders of Western European Conservatism of the Forms of Government

In the works of Joseph de Maistre and Louis de Bonald the fundamentals of the conservative doctrine of the forms of government are concerned. Protection of traditional French monarchy is closely linked with the ideological values of the society of the Old order: the concept of the divine and royal sovereignty, maintain social class hierarchy, monopoly of the Christian worldview. An original interpretation of the doctrine of Montesquieu on the “Spirit of Laws” and the principles of government are given in the article. For the first time the systematic critical analysis of rationalist doctrines of state based on the experiences of of these doctrines during the period of the French Revolution is given.

Key-words: forms of government; principles of government; conservatism; traditionalism; revolution.

А.И. Кривенький

Развитие концептуальных основ учебной дисциплины «История государства и права России (на примере трудов профессора С.В. Юшкова)

В статье рассматривается становление концепции истории отечественного государства и права на примере трудов одного из основателей науки и учебной дисциплины по истории отечественного государства и права — основателя и руководителя кафедры по данной дисциплине Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова. Используя комплексный анализ современных учебников и учебных пособий, автор показывает преемственность в освещении основных этапов истории государства и права России и делает обобщающие выводы по улучшению дальнейших исследований в этой области знаний.

Ключевые слова: история; государство; право; становление; концепция; историография; периодизация.

Учебная дисциплина «История государства и права России» направлена на изучение развития государственной власти, ее структур и механизмов, права в целом, отдельных отраслей, институтов и норм на различных этапах исторического развития нашего общества. Развитие государственной системы — неотъемлемая и очень важная часть национальной истории. В ее трансформации находят концентрированное выражение ключевые закономерности исторического развития общества. Понимание этих закономерностей позволяет более точно и правильно понять специфику современного этапа развития российской государственности, определить возможные векторы этого процесса в будущем. Важна и воспитательная роль данной дисциплины. Неискаженное понимание и восприятие истории развития отечественного государства и права формирует уважительное отношение к историческому прошлому нашей страны, способствует становлению гражданской позиции и мировоззренческих установок студентов.

Концептуальное становление и развитие дисциплины «История государства и права России» определяется несколькими факторами: во-первых, этот процесс сопряжен с методологическим развитием исторической и юридической науки, закреплением новых форм научного познания и сменой актуальных исследовательских направлений; во-вторых, освещение истории государства и права опирается на массив достоверных источников, который растет по мере пополнения архивных фондов и расширения доступа к ним; в-третьих, немалую роль играют

общественно-политический фон таких исследований, позиция государства как института, реализующего определенную стратегию общественного развития, опирающегося на те или иные идеологические приоритеты. В связи с этим нельзя не отметить гражданское мужество и научную принципиальность тех ученых — историков и юристов, — которые заложили основы истории отечественного государства и права как научной отрасли и учебной дисциплины в период существования СССР. Их профессиональная деятельность проходила порою в сложнейших и даже опасных условиях. После издания печально известных «Замечаний по поводу конспекта учебника по истории СССР» И. Сталина, А. Жданова, С. Кирова и составления «Краткого курса истории ВКП(б)» начался период насаждения вульгаризированной версии историко-материалистического понимания истории. Многие представители научного сообщества оказались жертвами политических репрессий. И даже после XX съезда КПСС в 1956 г., осудившего культ личности И.В. Сталина и вызвавшего «оттепель» в советском обществе, следование «канону» основоположников марксизма-ленинизма оставалось строгим требованием к авторам любых диссертационных исследований, монографий и учебных курсов. Тем не менее даже в таких условиях советским ученым удалось заложить фундаментальную основу для изучения отечественного государства и права.

Распад СССР и становление современного Российского государства, сложные и неоднозначные по своим последствиям «постсоветские» реформы создали принципиально новые условия для развития науки и образования в нашей стране. Российское общество освободилось от официальной государственной идеологии. Конституция Российской Федерации закрепила многопартийность и политическое многообразие [1: с. 6–7]. Плюрализм стал одной из ключевых характеристик современного общественного сознания, базовым принципом российского научного и педагогического сообщества. В области исторических исследований сложилась уникальная множественность концепций, интерпретаций, точек зрения. В полной мере это относится и к изучению истории отечественного государства и права. Подобная ситуация имеет огромное значение для воспитания нового поколения исследователей, ориентированных на открытые научные дискуссии, обладающих критическим и самостоятельным мышлением. Однако возникли и риски разрыва академических традиций, утраты преемственности научных поколений. Нередкими стали примеры недостаточной научной добросовестности и продвижения спорных, сомнительных в концептуальном отношении идей. В особой степени эта проблема касается современной учебной литературы.

Анализ существующих учебников по истории отечественного государства и права показывает, что одной из наиболее сложных научных проблем является концептуальная периодизация истории государственности России и трактовка исторической природы революционных событий 1917 г. в контексте этой периодизации. Не только в «популярных» изданиях вроде «шпаргалок для подготовки к экзаменам», но подчас и в учебных изданиях, подготовленных авторитетными и уважаемыми исследователями, встречаются спорные утверждения. Так, например, в учебнике И.А. Исаева глава VI имеет характерное название «Госу-

дарство и право в период Февральской революции 1917 г. и Октябрьского переворота» [2: с. 3] Такое же понятие используется и в учебном пособии И.Н. Кузнецова («Октябрьский переворот и создание Советского государства 1917–1920 гг.») [4: с. 5]; в учебном пособии С.Н. Смирнова («Октябрьский переворот и захват власти у Временного правительства»). Что означает приравнивание Октябрьской революции 1917 г. к «перевороту» для концептуального осмысления проблем истории отечественного государства и права?

Важна уже сама этимология слова «переворот», которое означает «смещение», «деформацию», «слом». Революция вполне может быть воспринята как «переворот», но качественный, «коренной», охватывающий весь общественный, политический (государственный), экономический строй, насильственным путем разрешающий назревшие противоречия... приводящий к захвату государственной власти», имеющий «переломное значение в истории» Но, как правило, в учебной литературе, где революционные события 1917 г. истолковываются в качестве «переворота», речь идет скорее о политическом путче, что резко принижает историческое значение Октябрьской революции. Такая интерпретация не учитывает ни подлинное состояние российского общества в 1917 г., ни роль широких масс в революционных событиях того времени, ни глобальные последствия этого события, которое «сыграло громадную роль в развитии отечественного государства и права, определило судьбу России на долгие годы» [5: с. 315, 466]. С необходимостью такой более взвешенной и объективной оценки Октябрьской революции, которая приведена в лекционном курсе Д.А. Пашенцева, солидарны и авторы учебника под редакцией О.И. Чистякова. «Октябрьская революция, — говорится в нем, — открыла новую главу не только российской, но и всемирной истории государства и права. В наше время этому событию дается различная оценка, отмечается далее. Однако при всех условиях значение Октября как крупнейшего исторического рубежа, завершающего целую эпоху, остается несомненным». В учебном пособии для бакалавров М.М. Рассолова параграф первый главы 16 называется «Октябрьская революция и создание советских органов власти» [6: с. 470]. В учебнике А.И. Толстой глава 12 называется «Великая Октябрьская социалистическая революция и создание советского государства и права» [9: с. 176]. Мы полностью солидарны с этими справедливыми и исторически верными оценками Октябрьской революции, положившей начало Советскому государству и праву.

Итак, попытки представить революционные события 1917 г. в качестве спонтанного, верхушечного переворота не только не имеют оснований с точки зрения исторических фактов, но и нарушают целостное представление о преемственности исторического развития отечественного государства и права. В этом плане следует сослаться на традицию периодизации истории государства и права, которая сложилась еще в советской науке. Одним из ее основателей, стоявших у истоков истории отечественного государства и права как особой научной отрасли, был Серафим Владимирович Юшков (1888–1952 гг.), доктор исторических наук, заслуженный деятель науки, действительный член Казахской академии наук, член-корреспондент Украинской академии наук, основатель и заведующий кафедрой истории государства и

права СССР юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова. Отметим особо, что еще до выхода своего первого учебника в 1940 г. С.В. Юшков, вместе с другими видными учеными, главным образом историками, принимал деятельное участие в обсуждении спорных проблем по периодизации истории СССР [10: с. 76, 88].

В учебнике 1940 г. С.В. Юшков ввел деление истории отечественного государства и права на дооктябрьский и послеоктябрьский периоды. Для дооктябрьского периода, по которому он главным образом и специализировался, С.В. Юшков разработал подробную концептуальную структуру, состоящую из одиннадцати этапов [13: с. 12].

Два этапа в данной периодизации были посвящены общественному строю и праву других народов СССР (с середины IX в. до середины XVI в., с середины XVI в. до XIX в.) Что же касается периодизации второй части истории государства и права СССР, т.е. части, которая посвящена истории Советского государства и права, «то она должна быть, — по замечанию С.В. Юшкова, — основана на учении товарища Сталина об основных периодах истории партии и двух фазах советского государства». Комментирование этой части выходит за пределы нашего рассмотрения.

Анализируя современную историографию отечественного государства и права, нельзя не заметить, что все периоды в развитии данной науки, сформулированные С.В. Юшковым, фактически в той или иной редакции воспроизводятся. Конечно, некоторые формулировки в данной периодизации были продуктом идеологических установок из «Краткого курса истории ВКП (б)», постановления СНК и ЦК ВКП (б) об учебниках истории народов СССР, постановления жюри Правительственной комиссии по конкурсу на лучший учебник для 3-го и 4-го классов средней школы по истории СССР и в настоящее время в их первоначальном виде неприемлемы. Например, такая формулировка, как «Общественно-политический строй и право «дофеодальных» и феодальных государств, предшествовавших образованию Киевского государства», или «Обзор законодательства в период буржуазно-демократической революции 1905–1907 и столыпинской реакции», требуют критического подхода.

Следует особо остановиться на анализе понятия «дофеодальные государства», которые, как считал С.В. Юшков, существовали задолго до 882 г. — года образования Киевского государства» [13: с. 37]. Кроме общей фразы о том, что в этих государствах шла борьба трех укладов, и феодальный уклад все более расширялся, автор не детализирует, какие признаки были характерны для дофеодальных государств. Поэтому для читателя остается загадкой, то ли это государства, которые предшествуют феодальным, то ли те, в которых наличествуют не один, а несколько укладов. Но коль скоро понятие дофеодального государства являлось порождением официальной идеологической трактовки, то в рецензиях на труды С.В. Юшкова, где данное понятие присутствовало, это отмечалось как его научное новшество. «Выводы Юшкова, — говорится, например, в рецензии Б. Дациока на книгу С.В. Юшкова “Общественно-политический строй и право Киевского государства”, — о наличии и борьбе в дофеодальный период рабовладельческого,

общинного и феодального укладов являются новыми и ценными в научном отношении». И хотя далее рецензент советует С.В. Юшкову «пересмотреть очень многие положения своей книги в свете работ И.В. Сталина по вопросам ленинизма», но за понятие дофеодального государства, как уже было сказано, В. Дацюк хвалит С.В. Юшкова. Добавим к сказанному, что С.В. Юшков не только воспроизводил это понятие в последующих изданиях своего учебника, но и неуклонно защищал его. Выступая в дискуссии в Институте права Академии Наук СССР в связи с обсуждением своей монографии «Общественно-политический строй и право Киевского государства», автор отмечал по этому поводу, что «никто (из выступивших в дискуссии. — *Авт.*) не противопоставил его положениям своей развернутой концепции».

С.В. Юшков болезненно относился к замечаниям по истории и праву периода, предшествовавшего Киевской Руси, видимо, потому, что в течение многих лет профессионально занимался этими проблемами. Свои многолетние исследования в области истории Киевского государства и Русской Правды С.В. Юшков обобщил в капитальных монографиях: «Очерки по истории феодализма в Киевской Руси», вышедшей в 1939 г., «Общественно-политический строй и право Киевского государства», изданной в 1940 г., и Русская Правда, обнародованной в 1950 г.

Нам представляется, что понятие дофеодального государства, переключавшего в учебники С.В. Юшкова из вышеназванных официальных установок, было ошибочным. Более верным и взвешенным является понятие «раннефеодальное государство», отражающее процесс становления государственности в докиевский период. Именно оно получило закрепление в современных учебниках по истории государства и права России. Обратим внимание на то, что в современных учебниках по истории государства и права России представлена и совершенно иная содержательная трактовка «общественно-политического строя и права «дофеодальных» государств». Часть авторов вообще не считают необходимым обращаться к этому периоду.

Анализируя более поздние этапы истории государства и права в досоветский период, С.В. Юшков отмечал принципиальное значение теоретического осмысления процесса развития государственности современниками. Но он подчеркивал, что в XVIII в. и даже в первой половине XIX в. «истории Русского государства и права как особой науки не существовало». Соответствующая проблематика рассматривалась лишь в рамках общих трудов по истории России («История российская» В.Н. Татищева, «Древняя российская история» М.В. Ломоносова). Так, В.Н. Татищев первым обратил внимание на источники российского древнего права, в частности, краткую редакцию Русской Правды и Царский Судебник. Много памятников по истории российского права опубликовал в 1772–1775 гг. Н.И. Новиков. Важной вехой в становлении научного подхода к изучению истории государства и права стала «История государства Российского» Н.М. Карамзина, изданная в начале XIX в.

Во второй четверти XIX в. подчеркивает С.В. Юшков, история русского права оформилась в *самостоятельную науку*. Характерной чертой ее раз-

вития стала борьба двух направлений (школ) — славянофилов и западников. Наиболее видными представителями первой из них были К. Аксаков, братья П. и И. Киреевские, А. Хомяков. Славянофилы идеализировали общинные начала и самобытность российского общества и государства. С этих позиций были изданы «Лекции по истории русского законодательства» И.Д. Беляева и лекционный курс «Русский народ и государство. История русского общественного права до XVIII в.». Среди западников следует упомянуть крупнейшего русского историка С.М. Соловьёва «История России с древнейших времен», К.Д. Кавелина, опубликовавшего такие исследования, как «Взгляд на юридический быт Древней Руси» (1847 г.), «Устройство гражданских судов от Уложения царя Алексея Михайловича до Петра Великого» (1859 г.), Б.Н. Чичерина, автора «Опытов по истории русского права» (1858 г.). Вопреки взглядам славянофилов западники высоко оценивали деятельность, в том числе законодательную, Петра I, «европеизировавшего Русское государство».

С.В. Юшков обращает внимание читателя на плодотворную деятельность двух крупнейших историков русского права, которая относится ко второй четверти XIX в., К.А. Неволлина и И.В. Калачева. Перу К.А. Неволлина принадлежит «История российских гражданских законов» в четырех томах, которая до сих пор не утратила своего научного значения, а Н.В. Калачев внес огромный вклад в публикацию и комментирование памятников русского права. В частности, им изданы работы: «О значении Кормчей в системе древнерусского права» (1850 г.) и «Предварительные юридические сведения для полного объяснения Русской Правды» (1846 г.).

Интенсивная публикация памятников российского права в XIX в., по мнению С.В. Юшкова, способствовала формированию нового поколения российских юристов и во многом подготовила тот качественный рывок в развитии российской государственности, который произошел во второй половине XIX – начале XX в. Особое значение в этом плане имело издание «Полного собрания законов Российской империи» под редакцией М.М. Сперанского в 45 томах, «Государственных грамот и договоров», а также издание «Актов исторических» и «Актов юридических» и др. Не случайно, что именно во второй половине XIX в. выходит в свет много монографий, иных изданий, посвященных истории отдельных отраслей права. Меняется научная стилистика таких изданий, почти исчезает нарочитое противопоставление интерпретаций русской истории с позиций славянофилов и западников. На лидирующие позиции выходит государственная школа, наиболее яркими выразителями которой являлись С.М. Соловьёв и Б.Н. Чичерин. Многие идеи «государственников» разделялись главами двух ведущих направлений исторической науки конца XIX – начала XX в. В.О. Ключевским и С.Ф. Платоновым.

Концептуальная трактовка С.В. Юшкова истории Российского государства и права на рубеже XIX–XX вв. основывалась, конечно, на классовом подходе. Поэтому не случайно, что в ряду радикальных изменений государственно-правовой системы России С.В. Юшков придавал особое значение буржуазно-демократической революции 1905–1907 гг. В современных учебниках этот период трак-

туется в ином контексте и нередко принижается значение буржуазно-демократической революции 1905–1907 гг., положившей начало парламентаризму.

Дальнейшее развитие отечественного государства и права, равно как и его концептуальное осмысление, по мнению С.В. Юшкова, неразрывно связано с утверждением марксистской теории. С.В. Юшков отмечает, уже в начале XX в. на марксистские позиции переходили представители самых различных школ и направлений. В свою очередь и российский марксизм испытывал влияние сложившихся традиций изучения и интерпретации истории отечественного государства и права. В частности, на первого российского теоретика — марксиста Г.В. Плеханова «сильнейшее влияние оказали основные положения официальной государственной школы по этому вопросу». Г.В. Плеханов, вслед за В.О. Ключевским и С.Ф. Платоновым, считал, что в России государственная власть играет определяющую роль в развитии общества, откуда, собственно, и проистекают своеобразие русского исторического процесса и контраст в развитии Запада и Востока.

Преемственность российской научной традиции изучения истории государства и права во многом сохранилась благодаря тому, что к началу XX столетия, как отмечает С.В. Юшков, «существовавшие между отдельными историками русского права разногласия в основном сгладились» Новые курсы по этой дисциплине «мало чем отличались друг от друга по трактовке отдельных вопросов по истории Русского государства и права». С.В. Юшков полагал, что ни классовое происхождение, ни политические воззрения историка не могут служить основанием для принятия или отрицания его научной концепции. Так, например, С.В. Юшков активно участвовал в дискуссии о трудах буржуазного историка Н.П. Павлова-Сильванского «Феодализм в Древней Руси» и «Феодализм в удельной Руси», в которых отождествлялись закономерности исторического развития России и западных стран (феодализм, сословно-представительная монархия, предшествовавшая абсолютной монархии). Этот факт не остался незамеченным критиками самого С.В. Юшкова. Так, И. Королёв в рецензии на второе издание учебника С.В. Юшкова писал: «Проф. Юшков рекламирует кадетского историка Павлова-Сильванского. Он аттестует его как «талантливейшего и прогрессивнейшего ученого, будто бы сумевшего преодолеть кризис буржуазной науки» [8: с. 19]. Данный сюжет свидетельствует о принципиальности и научной порядочности С.В. Юшкова, который явно не считал, что если историк права является представителем буржуазной школы, то «заведомо ничего путного сказать не мог». Искаженный, доведенный до абсурда «классовый подход», конечно, не был присущ С.В. Юшкову.

В советское время, как считал С.В. Юшков, история отечественного государства и права оформилась как одно из наиболее важных и фундаментальных направлений историко-правовой науки. Большую роль в этом сыграли историки А.В. Арциховский, С.В. Бахрушин, К.В. Базилович, Б.Л. Греков, Ю.В. Готье, В.И. Пичета, Н.М. Тихомиров, В.В. Мавродин, А.И. Яковлев. Особо выделял С.В. Юшков труды Б.Д. Грекова и М.Н. Тихомирова. Эти ученые много сдела-

ли для академических изданий Русской Правды и создали «эпоху в деле изучения этого памятника». «Предпринята была попытка и нами, скромно замечает С.В. Юшков, — дать общий обзор истории государства и права СССР (учебник для юридических вузов)». Предложенная С.В. Юшковым периодизация первой части истории государства и права России не только «прижилась» и воспроизводилась во многих учебных изданиях, но и, по сути, стала официально признанной в советский период.

С именем С.В. Юшкова связан выход первого конспекта лекций, а также подготовка первой программы по истории государства и права СССР. В 1940 г. был опубликован его учебник, в котором впервые предмет данной историко-правовой науки и учебной дисциплины определялся именно как *история государства и права*, а не история русского права, как это было ранее. Научная общественность встретила учебник в целом положительно, отмечая его преимущества перед другими изданиями. Так, в рецензии С.А. Покровского [8: с. 110, 121] по поводу выхода конспекта лекций и учебника отмечается: «Работы проф. С.В. Юшкова, несомненно, должны привлечь к себе внимание широких кругов специалистов». По мнению рецензента, «впервые в учебной литературе по истории права разобрана, хотя и недостаточно полно, история государства и права народов СССР... а также выявлено, какие проблемы требуют дальнейшей доработки и дополнительных исследований». С.В. Юшков, отмечал Л.В. Черепнин, «является крупным знатоком памятников древнерусского права. Разделы его труда, посвященные Русской Правде, княжеским уставам и т.д., написаны на основе детального изучения источников и оригинальны по своим выводам».

Вместе с тем и курс лекций, и в особенности учебник были подвергнуты серьезной критике. В обширной рецензии С.А. Покровского был перечислен ряд замечаний принципиального характера. «Автором, — отмечалось в рецензии, — не проводится различия между родовой общиной и общиной территориальной, соседской»; не дается «определения политического строя Новгорода как республиканского»; «совершенно неверную характеристику дает С.В. Юшков роли веча», а «характеристика им Русской Правды как в основном процессуального кодекса в корне ошибочна». Однако самая резкая критика была в отношении якобы игнорирования С.В. Юшковым высказываний по данной проблематике классиков марксизма-ленинизма. «Задача историка государства и права, — рассуждал С.А. Покровский, — раскрыть все богатство идей, заключающихся в этих высказываниях, и развернуть их на основе привлечения большого конкретного исторического материала». С.А. Покровский также отмечает, что в трактовке периодизации русского абсолютизма С.В. Юшков, ссылаясь на В.И. Ленина, критикует тех ученых, которые «начало периода абсолютизма относят или к княжению Ивана III, или к царствованию Ивана Грозного» и «не отдают себе отчета в существовании абсолютизма и не учитывают той социальной обстановки, при которой абсолютизм, по учению основоположников марксизма-ленинизма, возникает». Но сам С.В. Юшков, по мнению С.А. Покровского, не сумел правильно определить роль боярства и дворянства в пору формирования абсолютизма. Вывод рецензента зву-

чит чрезвычайно жестко: «С.В. Юшков явно не справился с анализом сущности российского абсолютизма, ограничившись приведением одной ленинской цитаты, но так и не раскрыв читателю всего богатства ее содержания». Такое самоустрашение от освещения одного из коренных вопросов истории Русского государства, продолжает далее С.А. Покровский, «объясняется присущей автору учебника робостью и нерешительностью в постановке теоретических вопросов, тяготением к чисто эмпирическому, иногда явно прагматическому изложению».

Столь серьезные обвинения в адрес С.В. Юшкова высказывались не единожды, и все они, в подавляющем большинстве, не соответствовали истине. С серьезными замечаниями по поводу якобы искажения С.В. Юшковым отдельных исторических фактов и игнорирования высказываний классиков марксизма-ленинизма (правда, в более мягкой форме) выступал Л.В. Черепнин. По нашим подсчетам, на учебники и монографии С.В. Юшкова было написано более двух десятков рецензий, и почти в каждой из них в адрес автора высказывались замечания, обвинения в соглашательстве с известными учеными по истории русского права дореволюционного и советского периодов, эмпиризме, прагматизме, либерализме и даже теоретической несостоятельности. Но, думается, любые ученые, а тем более первопроходцы, к которым, несомненно, принадлежит С.В. Юшков на уровне истории государства и права народов СССР и России, могут выдвигать гипотезы, формулировать те или иные положения, идущие вразрез с устоявшимися представлениями. Тем более что замечания в адрес С.В. Юшкова в основном были связаны с вопросами собственного исторического анализа, а не специальной проблематикой дисциплины истории государств и права. Мы уверены в том, что в отношении этого выдающегося исследователя более точно и справедливо может звучать другое: «С.В. Юшкова можно с полным основанием назвать *зачинателем советской историко-правовой науки*. Как уже отмечалось, «именно он определил предмет историко-правовой науки... как истории государства и права».

Учебник по истории государства и права СССР С.В. Юшкова выдержал четыре издания (четвертое уже посмертно в 1961 г.). «После опубликования исследований С.В. Юшкова и создания им учебника по истории государства и права СССР, — вполне справедливо отмечалось в очерке общественной и научной деятельности С.В. Юшкова, включенном в четвертое издание, — наметилось новое течение в науке истории права как русского, так и братских ему народов». На его трудах было воспитано не одно поколение юристов-практиков и ученых, передающих свои знания нынешним поколениям студентов и молодым начинающим ученым России.

Конечно, С.В. Юшков был ученым своего времени, отчасти счастливого, но в еще большей степени сложного, противоречивого, трагичного, в особенности для тех ученых, которые создавали основы науки и учебной дисциплины по истории государства и права СССР и России. Он относится к той части сложившихся в Российской империи ученых, которые признали Октябрьскую рево-

люцию и верно служили Советской власти. Поэтому естественным для него было следование новой идеологии, верность которой он демонстрировал всем своим творчеством. В предисловии ко второму изданию своего учебника С.В. Юшков пишет: «История государства и права народов СССР, будучи частью истории народов СССР, может иметь только один метод — метод Маркса, Энгельса, Ленина, Сталина, марксистский диалектический метод». И далее: «Краткий курс истории ВКП (б), будучи энциклопедией основных знаний в области марксизма-ленинизма, разрешает основные вопросы как марксистско-ленинской теории, так и истории государства и права вообще».

Для современного читателя такие оценки и высказывания в адрес марксизма-ленинизма звучат догматично. Но следует напомнить, что, создавая свои учебники, С.В. Юшков не мог отступать от данного метода, как бы он ни относился к нему в действительности. В противном случае они просто не были бы обнародованы, а сам автор мог быть подвергнут преследованиям. Мы не знаем и не можем знать об истинном отношении С.В. Юшкова к идеологическим установкам марксизма-ленинизма. Но нельзя не заметить определенную закономерность: неизбежные в те времена идеологические штампы он обычно помещал во введение или вводную главу учебника, в самом же тексте, за редким исключением, не ссылаясь на классиков и партийные идеологические рекомендации, за что и подвергался резкой критике рецензентов.

Успешная научная и учебная деятельность профессора С.В. Юшкова была предопределена выдающимися его способностями, отличным владением как древними (латинским и греческим), так и современными языками, солидной археографической подготовкой и огромной трудоспособностью. Его творческий путь был плодотворным, но не легким. Труды С.В. Юшкова, привлекавшие внимание глубокими знаниями предмета, в частности, древнерусских памятников права, летописей, иных источников, подвергались, тем не менее, постоянной критике, не только не обоснованной, но порою грубой и обидной. Причем ученые, известные своими исследованиями в данной области науки, как правило, были более корректны в своей критике трудов С.В. Юшкова, нежели околонучные личности или представители официальной государственной идеологии. Вынести и пережить все это С.В. Юшкову, вероятно, помогали огромная тяга к историко-правовой науке своей Родины, самообладание, уверенность в правоте своих научных прогнозов.

Считаем важным отметить также и то, что С.В. Юшкова никак нельзя назвать равнодушным к современному положению страны, отношению к которому, судя по обвинениям, выдвигаемым критиками его трудов, у С.В. Юшкова было непростым, скажем, не прямолинейным. Косвенным доказательством этого является концентрация основных научных интересов С.В. Юшкова на истории и праве народов СССР и России дооктябрьского периода. Нам представляется, что выбор периода в исследовательской научной деятельности С.В. Юшковым был вовсе не случайным, а скорее закономерным. Об этом свидетельствуют и некоторые

ученики С.В. Юшкова, например, А.А. Тилле, с которым автору данной статьи посчастливилось работать в Российском государственном социальном университете. К научному и методическому наследию С.В. Юшкова столь же бережно относятся и другие его ученики. Среди них Олег Иванович Чистяков, который в отношении многих фактов истории государства и права России в своем учебнике часто ссылается на С.В. Юшкова. Сам О.И. Чистяков достаточно долго и активно сотрудничал с кафедрой теории государства и права юридического факультета Московского городского педагогического университета. И сегодня теперь уже ученики О.И. Чистякова успешно трудятся в коллективе юридического факультета МГПУ и щедро делятся своими знаниями со студентами.

Литература

1. *Вологдин А.А.* История государства и права России. М.: Высшая школа, 2007. 712 с.
2. *Исаев И.А.* История государства и права России: учебник. 4-е изд. М.: Проспект, 2009. – 782 с.
3. История отечественного государства и права: учеб. пособие / Под ред. Г.Ю. Курсаковой, Н.В. Михайловой. М.: ЮНИТИ, 2012. 647 с.
4. *Кузнецов И.Н.* История государства и права России: учеб. пособие. 3-е изд. М.: ИТК Дашков и К, 2010. 695 с.
5. *Пашенцев Д.А.* История государства и права России: курс лекций. 2-е изд. М.: ЭКСМО, 2010. 445 с.
6. *Расолов М.М.* Отечественное государство и право: учеб. пособие для бакалавров. М.: ЮРАЙТ-ИЗДАТ, 2012. 468 с.
7. Советское государство и право. 1940. № 12. С. 110–121.
8. Советское государство и право. 1950. № 7. С. 76–88.
9. *Толстая А.И.* История государства и права России: учебник для вузов. М.: Юстицинформ: Омега-Л, 2010. 318 с.
10. *Юшков С.В.* История государства и права СССР. Ч. 1. 1-е изд. М.: Госюриздат, 1940. 595 с.
11. *Юшков С.В.* История государства и права СССР. Ч. 1. 2-е изд. М.: Госюриздат, 1947. 635 с.
12. *Юшков С.В.* История государства и права СССР. Ч. 1. 3-е изд. М.: Госюриздат, 1950. 672 с.
13. *Юшков С.В.* История государства и права СССР. Ч. 1. 1-е изд. М.: Госюриздат, 1961. 678 с.

References

1. *Vologdin A.A.* Istoriya gosudarstva i prava Rossii. M.: Vy'sshaya shkola, 2007. 712 s.
2. *Isaev I.A.* Istoriya gosudarstva i prava Rossii: uchebnik. 4-e izd. M.: Prospekt, 2009. 782 s.
3. Istoriya otechestvennogo gosudarstva i prava: ucheb. posobiye / Pod. red. G.Yu. Kursakovoj, N.V. Mixajlovoj. M.: YuNITI, 2012. 647 s.

4. *Kuznecov I.N.* Istoriya gosudarstva i prava Rossii: ucheb. posobiye. 3-e izd. M.: ITK Dashkov i K, 2010. 695 c.
5. *Pashencev D.A.* Istoriya gosudarstva i prava Rossii: kurs lekcij. 2-e izd. M.: E'KSMO, 2010. 445 c.
6. *Rassolov M.M.* Otechestvennoe gosudarstvo i pravo: ucheb. posobiye dlya bakalavrov. M.: YuRAJT-IZDAT, 2012. 468 c.
7. Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1940. № 12. S. 110–121.
8. Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1950. № 7. S. 76–88.
9. *Tolstaya A.I.* Istoriya gosudarstva i prava Rossii: uchebnik. M.: Yusticinform: Omega-L, 2010. 318 c.
10. *Yushkov S.V.* Istoriya gosudarstva i prava SSSR. Ch. 1. 1-e izd. M.: Gosyurizdat, 1940. 595 s.
11. *Yushkov S.V.* Istoriya gosudarstva i prava SSSR. Ch. 1. 2-e izd. M.: Gosyurizdat, 1940. 635 s.
12. *Yushkov S.V.* Istoriya gosudarstva i prava SSSR. Ch. 1. 3-e izd. M.: Gosyurizdat, 1950. 672 s.
13. *Yushkov S.V.* Istoriya gosudarstva i prava SSSR. Ch. 1. 4-e izd. M.: Gosyurizdat, 1961. 678 s.

A.I. Krivenkij

The Development of the Conceptual Foundations of the Discipline “History of State and Law of Russia (on the example of the works of professor S. Yushkov)”

This article dwells upon the formation of the concept of history of the national State and Law on the example of the works of one of the founders of the science and discipline of the history of the national state and law — the founder and head of the department of this particular discipline of the M.V. Lomonosov Moscow State University. The author shows the continuity in the coverage of the main periods of the history of state and law of Russia and comes to the generalized conclusions for the improving of future researches in this field of knowledge.

Key-words: history; state; law; establishment; concept; historiography; periodization.

А.В. Звонарев

Верховный тайный совет: проблемы организации управления сухопутной армией Российской империи (1726–1730 гг.)

Статья посвящена проблемам организации управления сухопутной армией Российской империи в период 1726–1730 годов, рассматриваются изменения в системе управления армии в связи с созданием Верховного тайного совета, взаимоотношения Совета, Сената и Военной коллегии, определяются основные направления в деятельности Совета по реформированию управления армии.

Ключевые слова: Верховный тайный совет; армия; управление.

В истории бывают моменты, когда политическая элита встает перед выбором альтернативного пути развития страны. От ее решения во многом зависит, в каком направлении будет развиваться государство и общество. В 2011 году исполнилось 185 лет со дня создания Верховного Тайного Совета. В истории Российской империи этот государственный орган, очередной совет при монархе, может быть, остался бы незамеченным, если бы не его попытка ограничить самодержавие, предпринятая в 1730 году. В то же время Верховный тайный совет играл важную роль в таком вопросе, как руководство армией.

В XVIII веке армия становится одним из основных факторов, определяющих внутреннюю политику империи. Государственный орган, который контролировал и управлял армией, получал огромные возможности в борьбе различных политических групп вокруг трона. В начале второго года царствования Екатерины I именным указом от 8 февраля 1726 года был учрежден Верховный тайный совет. В указе говорилось о том, что из-за того, что президенты первых коллегий «двух военных... сухопутной, да... морской, и третьей политической» постоянно заняты в Сенате, «в первом и весьма нужном деле в Тайном Совете немалое им чинится помешательство, да и в Сенате в делах остановка и продолжение, от того, что они за многодельство немогут вскоре чинить резолюции на государственные внутренние дела». Указом императрица повелевала «при Дворе нашем, как для внешних, так и для внутренних государственных важных дел учредить Верховный Тайный Совет, при котором мы будем сами присутствовать». Президенты Военной (А.Д. Меншиков), Адмиралтейской (Ф.М. Апраксин) и Иностранной (Г.И. Головкин) коллегий вошли в состав вновь учрежденного Совета. Кроме того, в первый состав Совета вошли вице-канцлер А.И. Остерман, а также П.А. Толстой и Д.М. Голицын (РГА-ДА. Ф. 271. Оп. 1. Кн. 6. Л. 54–55). Указ от 8 февраля 1726 года предписывал Сенату и коллегиям обращаться «о чем самом важном деле случится» в Верховный тайный совет доношениями. Между собой «из Сенатаж в военныя, сухопутную

и морскую и Иностранную и из оных в Сенат писать промемориями» (РГАДА. Ф. 271. Оп. 1. Кн. 6. Л. 55). Таким образом, указ изменил ранее действовавший порядок руководства вооруженными силами империи.

По мнению известного дореволюционного историка-юриста А.Н. Филиппова, данным указом Сенат был поставлен в равное положение к трем первым коллегиям [13: с. 145]. Мнение А.Н. Филиппова подтверждается и содержанием именного указа от 7 марта 1726 г. «О должности Сената». Новая редакция указа «О должности Сената» в сравнении с предыдущей редакцией (именной указ «Должность Сената» от 27 апреля 1722 г.) [2: с. 77–79] сокращала полномочия Сената, в том числе и в сфере военного управления. Изменялся порядок внесения дел на рассмотрение Сената. Согласно п. 3 указа от 7 марта 1726 г. дела «штатских» коллегий представлялись президентами. Дела воинских и Иностранной коллегий должны были представлять советники.

Из ведения Сената изымались вопросы производства в высшие военные чины. В соответствии с п. 6 указа при избрании на должность губернаторов, вице-губернаторов, обер-комендантов и комендантов, лиц, имеющих воинские звания, Сенат обязан был согласовывать назначение с Военной коллегией, а затем представлять кандидатуры в Верховный тайный совет для утверждения. «Сие разумеется о тех, которые обязаны гражданскими делами», — говорилось в указе: «А которые гражданскими делами не обязаны, тех Воинской коллегии по-прежнему выбирать» [5: с. 581].

Серьезно ограничив полномочия Сената в вопросах военного управления, в то же время законодатель в п. 13 указа оставил в ведении Сената генерал-кригс-комиссаров и их подчиненных, которые состояли «у приходу и расходу денег и провианта». И этим полномочия Сената в решении военных вопросов не исчерпывались. Как справедливо отмечал А.Н. Филиппов, для Сената, «как высшего органа подчиненного управления, объединяющего действия всех учреждений, оставалось еще значительно простора» [13: с. 453]. На протяжении всего исследуемого периода Сенат координировал деятельность различных государственных учреждений в решении военных вопросов, издавал указы о сборе «доимочных рекрут» [5: с. 576–580, 600–602], о комплектовании крепостных гарнизонов отставными солдатами [5: с. 598–599], об урегулировании вопросов, связанных с постоянной повинностью [5: с. 680–681; 6: с. 203], снабжением полков провиантом и фуражем [5: с. 574], о посылке военных отрядов для поимки разбойников [6: с. 244–245].

Новый порядок принятия решений по военным вопросам был апробирован уже 10 февраля 1726 года на первом заседании Верховного Тайного Совета. На нем было заслушано подписанное императрицей определение о действиях войск генерал-майора А. И. Румянцева, находившихся в Персидских провинциях [7: с. 1–2].

Центральным органом управления сухопутными вооруженными силами в изучаемый период оставалась созданная в 1718 году Петром I Военная коллегия. Она ведала вопросами организации, управления, расквартирования и боевой подготовки войск.

В историографии сложилось мнение о том, что во взаимоотношениях Верховного тайного совета и Военной коллегии в рассматриваемый период выделяются два этапа. Первый этап продолжался до тех пор, пока во главе Военной коллегии находился А.Д. Меншиков, сменивший на посту президента коллегии Н.И. Репнина. Действительно, 12 февраля 1726 года, то есть сразу после создания Верховного тайного совета, А.Д. Меншиков добился права непосредственного доклада императрице по делам Военной коллегии. На его имя был получен именной указ: «Хотя мы определили в Верховном тайном совете иметь консилиии или тайные советы о всех важных делах, однако ж в которые дни не будем мы сами там присутствовать, то о важных воинских делах, именно: о состоянии армии и о движении оной, или которой дивизии, или нескольких полков, также и о приготовлении магазинов и о прочем (что к соблюдению секрета надлежит), доносить нам самим, яко президенту от Воинской коллегии, а кроме нас самих, рапортов и ведомостей никому не сообщать» [5: с. 571].

Учреждение Военной коллегии не привело к созданию единства военного управления в период правления Петра I. На коллегию было возложено наблюдение за Главной артиллерийской канцелярией, находившейся в ведении генерал-фельдцейхмейстера. В некотором подчинении Военной коллегии находилась Кригс-комиссариатская контора, отвечавшая за финансирование войск и снабжение их обмундированием и вооружением и Главная провиантская канцелярия.

Одной из задач, стоявших перед А.Д. Меншиковым, была задача объединения под своим руководством всего военного управления. Уже в феврале 1726 года генерал-провиантмейстер был подчинен Военной коллегии. В указе, состоявшемся в Верховном тайном совете, в частности, говорилось: «Генерала провиант мастера подчинить к Военной коллегии, и чтоб он обовсем репортовал оной, и по указом о той Военной коллегии поступал, таким повсем образом, как указы повелевают. А ежели Военная коллегия будет требовать того, чтоли бо иногда противно указу, то ему тогда доносить в Верховном Тайном Совете» (РГАДА. Ф. 176. Оп. 2. Д. 6. Л. 4).

Принятие указа имело свое продолжение. А.Д. Меншиков лично возвратил в Верховный тайный совет первый вариант отправленного из Совета в Военную коллегию указа о подчинении ей генерал-провиантмейстера, с требованием переписать этот указ «изъяснить во оном для предосторожности Военной коллегии все причины и неисправности генерал-провиантмейстера, для чего он Военной коллегии подчинен, понеже Военная коллегия должна то, что у оного в неисправлении есть, поправить» [8: с. 47]. Верховный тайный совет приказал внести требуемые фельдмаршалом изменения в текст указа, для чего было использовано поданное еще 31 января 1726 года в Сенат доношение Военной коллегии, в котором и говорилось о причинах подчинения [8: с. 47–48].

Вслед за этим последовало подчинение к Военной коллегии Рекрутской канцелярии. Вопрос этот обсуждался на заседании Верховного тайного совета 25 апреля 1726 года. Затем 6 мая последовал указ, в котором повелевалось «Рекруцкую щотную канцелярию, которая под ведением генерала-майора

Ушакова, разобрать и обретающиеся в той канцелярии дела и канцелярских и прочих служителей отослать в Военную коллегию» [8: с. 271].

В то же время подчинить себе Кригс-комиссариатскую контору Военная коллегия не смогла. Согласно журналу Верховного тайного совета на заседании 13 января 1727 года было принято решение «крикс-комисару военной коллегии подчинену не быть, а подлежит быть ему под дирекцию Верховного Тайного Совета, и поступать ему по прежним регулам, как учинено было блаженныя памяти при Его Императорском величестве» [9: с. 26].

Еще одним важным направлением в деятельности Верховного тайного совета стало объединение под руководством Военной коллегии всех вооруженных формирований империи. Именным указом от 31 марта 1726 года слободские полки, ранее находившиеся в ведении Малороссийской коллегии и под надзором Сената, велено было переподчинить Военной коллегии. В указе также говорилось о том, чтобы в этих полках «учинить... компанейщиков по прежнему». Кроме того, приказано было приписать к слободским полкам сербов, состоящих на государственной службе и ранее «обретавшихся» в команде Киевского генерал-губернатора [8: с. 168–169]. Собственной охраны Сенат был лишен. В апреле 1726 года по решению Совета сенатская рота была отослана в Военную коллегию, а охрану Сената должны были осуществлять солдаты столичного гарнизона [8: с. 224].

В царствование Екатерины I была предпринята попытка создания комиссии для реформирования вооруженных сил. В январе 1727 года на имя Верховного тайного совета последовал манифест императрицы, согласно которому Совету подлежало «иметь прилежное рассуждение... как содержать сухопутную армию и флот без народной тягости; для сего учредить комиссию из генералитета и флагманов, при которой быть одному члену из Верховного Совета, одному сенатору, президенту Камер-коллегии и некоторым членам» [7: с. 33]. Однако создание комиссии затягивалось, вероятно, в связи с длительной болезнью А.Д. Меншикова. На заседании 13 января присутствовавшие члены Верховного Тайного Совета генерал-адмирал Ф.М. Апраксин, канцлер Г.И. Головкин и П. А. Толстой решили передать «на волю» императрицы назначение членов комиссии [9: с. 26]. 17 февраля последовал именной указ, согласно которому рассмотрение «окладов и расходов двух воинских коллегий, сухопутной и морской» переносилось в Кабинет императрицы [9: с. 120]. Таким образом, вопрос о реформировании армии и флота фактически выводился из ведения Верховного тайного совета и передавался под личный контроль императрицы.

Лишь 28 марта указом Верховному тайному совету императрица соизволила определить состав комиссии: «...из генералитета, генерал-лейтенантов: Андрея Ушакова, Ивана Дмитриева-Мамонова, тайного советника Алексея Макарова, генерала-майора и воинского действительного советника Алексея Волкова; из флагманов: шаудбенахта Наума Синявина..., из сенаторов: статского действительного советника Василья Новосильцова и обер-секретаря [Анисима] Маслова» [9: с. 427]. Однако 24 апреля на заседании Верховного тайного совета было предложено заменить в составе комиссии сенатора Новосильцова на Долгорукова и добавить в состав капитана командора М. Гос-

лера. Правда, как записано в журнале Верховного тайного совета, «о том основательно неположено» [9: с. 463]. Комиссия так и не успела приступить к реформированию армии. Смерть императрицы, а затем отставка и ссылка всесильного фаворита расстроили эти планы.

Второй этап во взаимоотношениях Верховного тайного совета и Военной коллегии наступил после опалы А.Д. Меншикова и логически закончился с ликвидацией Совета. В этот период Верховный тайный совет, учитывая возраст и увлечения юного императора Петра II, обладал всей полнотой власти при принятии решений по военным вопросам.

8 сентября 1727 года первый российский генералиссимус А.Д. Меншиков был отставлен со всех постов. Уже 2 октября своим указом Верховный тайный совет получает право назначения на высшие военные чины (от полковника и выше). Новый президент Военной коллегии назначен не был. Следующим президентом станет генерал-фельдмаршал М.М. Голицын, который получил этот пост уже при императрице Анне Иоанновне 21 сентября 1730 года [4: с. 54]. Фактически Верховный тайный совет взял Военную коллегию под свое коллективное руководство. Вероятно, отсутствие президента коллегии было общей договоренностью членов Совета. 1 ноября Совет повелел, чтобы «генералитетские и штаб офицерские патенты в небытность Военной коллегии президента» должен был «контрасигнировать первый ее член» [10: с. 631].

По мнению известного дореволюционного историка Б.Л. Вяземского, основанном на изучении доношений, поданных Военной коллегией в этот период, первым членом коллегии был Б.Х. Миних. Но 7 июня 1728 года последовали распоряжения о переезде Военной коллегии в Москву, согласно которым Б.Х. Миних должен был остаться в Петербурге «при своей команде и при других порученных ему делах». С этого момента, вероятно, первым членом Военной коллегии становится Г.Д. Юсупов [1: с. 226].

Однако такое положение дел долго продолжаться не могло. Финансовые проблемы империи, нерешенность многочисленных вопросов, связанных с управлением, организацией и квартированием войск, поставили вопрос о создании новой комиссии по реформированию армии. В феврале 1729 года на одном из заседаний Верховного тайного совета было решено создать комиссию «для рассмотрения Военной коллегии». В ее состав первоначально были включены генерал-фельдмаршал В.В. Долгорукий, генералы Г.И. Бон, М.А. Матюшкин и И.Ф. Барятинский. В мае Верховный тайный совет постановил подготовить проект нового устройства Военной коллегии, при которой «для главных и нужных дел» создавался бы совет из фельдмаршалов и генералитета. Кроме того, Военная коллегия получила от Верховного тайного совета указание не подавать доношения об отставке и повышении офицеров без аттестатов фельдмаршалов.

Против идеи создания совета из фельдмаршалов и генералитета выступил А.И. Остерман. Не возражая против присутствия фельдмаршалов в Военной коллегии, А.И. Остерман предложил создать особую верховную военную комиссию для рассмотрения способов к лучшему содержанию армии. В Воен-

ную коллегия, по его мнению, следовало бы определить нового президента и членов [1: с. 224–225].

14 мая 1729 года в «комиссию для рассмотрения Военной коллегии» снова были назначены члены: генерал-фельдмаршалы М.М. Голицын и В.В. Долгорукий, генералы Г.И. Бон и М.А. Матюшкин, генерал-лейтенант И.И. Дмитриев-Мамонов и генерал-майор И.В. Кампенгаузен. В докладе Верховного тайного совета, представленном государю на утверждение, отмечалось, что новый президент Военной коллегии после ареста А.Д. Меншикова так и не был назначен, членов коллегии было «недовольное число, от чего в делах слабое отправление и остановка чинится, а наипаче в содержании в добром порядке армии, как людьми, так мундиром и амунициею» [6: с. 232].

Комиссия должна была рассмотреть, «каким бы образом армию в добром и исправном порядке содержать, без излишних расходов, как генералитет, так и штаб, обер и унтер-офицеров и рядовых, и не служащих, також мундир и амуниции и прочих припасов, и притом, для наилучшего в том усмотрения, повелеть, армейские полки освидетельствовать с того времени, как подушной сбор начался, сколько в каждом году которой полк получил жалованья и по ценам мундиру и амуниции, також провианта и фуража, и что против положения суммы в котором году в остатке быть имеет» [6: с. 233]. Однако смерть молодого императора Петра II и последующий политический кризис и на этот раз не позволили комиссии завершить работу.

По мнению ряда исследователей, единственным важным решением Верховного тайного совета относительно расширения полномочий Военной коллегии в период правления Петра II было представление ей права утверждать смертные приговоры военнослужащим [12: с. 19]. При Екатерине I утверждение смертных приговоров происходило в Верховном тайном совете. После вступления на престол Петра II Совет передал эту обязанность Сенату. В январе 1728 года Военная коллегия обратилась в Верховный тайный совет с прошением передать ей право рассматривать «о воинских людях криминальные дела и конфирмацию чинить». Просьба эта, по мнению коллегии, объяснялась следующим образом: «...дабы от того оной коллегии и прочему генералитету обиды не было, ибо в Сенате присутствуют члены статские, к тому ж и Военная коллегия состоит под указами Верховного тайного совета, как и Сенат. В итоге Совет в июне 1728 года поддержал ходатайство коллегии [11: с. 447].

Отдельно стоит рассмотреть полномочия Верховного Тайного Совета на последнем этапе его существования с 19 января по 4 марта 1730 года. Смерть императора Петра II дала возможность «верховникам» ограничить самодержавие, хоть и на короткий срок. В окончательной редакции «Кондиции», утвержденные на заседании Верховного тайного совета 19 января и подписанные Анной Иоанновной, обещали: «Понеже по воле всемогущаго б[о]га и по общему желанию росиского народа мы по преставлении всепресветлейшаго, державнейшаго, великого г[о]с[у]д[а]ря Петра Втораго, императора и самодержца всеросиского, нашего любезнейшаго г[о]с[у]д[а]ря племянника, императорский всеросиский престол вос-

прияли, и следуя б[о]жественному закону, правительство свое таким образом вести намерена и желаю, дабы оное, в начале, к прославлению б[о]жеского имени и к бл[а]гополучию всего нашего г[о]с[у]д[а]рства и всех верных наших подданных служить могло. Того ради, чрез сие накрепчайше обещаюся, что наиглавнейшее мое попечение и старание будет не токмо о содержании, но и о крайнем и всевозможном распространении православные наша веры греческого исповедания, такожде по принятии короны росиской в супружество во всю мою жизнь не вступать и наследника ни при себе, ни по себе никого не определяют[ь]. Еще обещаюся, что понеже целость и бл[а]гополучие всякаго г[о]с[у]д[а]рства от бл[а]гих советов состоит, того ради, мы н[ы]не уже учрежденный Верховный Тайный Совет в восьми персонах всегда содержать[ь] и без оного Верховного Тайного Совета согласия:

1. ни с кем войны не всчинат[ь];
2. миру не заключат[ь];
3. верных наших подданных никакими новыми податми не отягощать;
4. в знатные чины, как статцкие, так и в военные, сухопутные и морские, выше полковничья ранга не жаловат[ь], ниже к знатым делам никого не определяют[ь], и гвардии и протчим войскам быть под ведением Верховного Тайного Совета;
5. у шляхетства живота и имени и чести без суда не от[ь]имат[ь];
6. вотчины и д[е]р[е]вни не жаловат[ь];
7. в придворные чины как русских, так и иноземцов, без совета Верховного Тайного Совета не производит[ь];

8. г[о]с[у]д[а]рственные доходы в расход не употреблять и всех верных своих подданных в неотменной своей м[и]лости содержать, а буде чего по сему обещаюнию не исполню и не додержу, то лишена буду короны росиской» [3: с. 119–120].

В соответствии с п. 4 Кондиций Верховный тайный совет закреплял за собой полномочия высшего органа военного управления. Фактически эти полномочия Совет получил еще в правлении Петра II. Но формально они все еще были ограничены императором. Теперь же Верховный тайный совет, в состав которого были введены генерал-фельдмаршалы М.М. Голицын и В.В. Долгорукий, на несколько дней ограничил российского монарха, в том числе в вопросах военного управления. Пока не произошла «контрреволюция» 25 февраля 1730 года, восстановившая самодержавие. Затем последовал именной указ 4 марта 1730 года, объявивший о ликвидации Верховного тайного совета. В указе содержалось следующее: «Повелеваем всем кому о том ведати надлежит, как духовным, так и мирским, военного и земского управления, вышним и нижним чинам, что мы Верховный тайный совет и Высокий Сенат отставили, а для правления определили Правительствующий Сенат, на таком основании, и в такой силе, как при дяде Нашем, блаженные и вечнодостойные памяти Петре Великом, императоре и самодержце Всероссийском был» (РГАДА. Ф. 271. Оп. 1. Кн. 10. Л. 15).

Изучение деятельности Верховного тайного совета в реформировании системы управления армии позволяет выделить три этапа в расширении полномочий Совета. На первом этапе формально Совет во главе с императрицей являлся высшим коллективным органом военного управления, однако факти-

чески Военная коллегия и армия подчинялись А.Д. Меншикову, лично подотчетному только императрице. На втором этапе, избавившись от А.Д. Меншикова, Совет, регент при молодом императоре, подчинил себе управление и реформирование армией. На третьем этапе, в период кратковременного ограничения самодержавия, Совет лишил монарха права руководства армией и сосредоточил в своих руках все военное управление.

Литература

1. *Вяземский Б.Л.* Верховный тайный совет. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1909. 424 с.
2. Законодательство Петра I / Отв. ред. Т.Е. Новицкая, А.А. Преображенский. М.: Юридическая литература, 1997. 880 с.
3. *Курукин И.В., Плотников А.Б.* 19 января – 25 февраля 1730 года: события, люди, документы. М.: Квадрига; Объединенная редакция МВД России, 2010. 280 с.
4. *Петрухинцев Н.Н.* Царствование Анны Иоанновны: формирование внутриполитического курса и судьба армии и флота. СПб.: Алетейя, 2001. 352 с.
5. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. Т. VII. СПб.: Типография II Отделения Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. 925 с.
6. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. Т. VIII. СПб.: Типография II Отделения Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. 1018 с.
7. Протоколы Верховного Тайного Совета. 1726–1730 г. М.: В Университетской типографии, 1858. 124 с.
8. Сборник императорского русского исторического общества. Т. 55. Протоколы, журналы и указы Верховного Тайного Совета. 1726–1730. Т. I (февраль – июль 1726 г.). СПб.: Типография И.Н. Скороходова, 1886. 135 с.
9. Сборник императорского русского исторического общества. Т. 63. Протоколы, журналы и указы Верховного Тайного Совета. 1726–1730. Т. III (январь – июнь 1727 г.). СПб.: Типография И. Н. Скороходова, 1888. 875 с.
10. Сборник императорского русского исторического общества. Т. 69. Протоколы, журналы и указы Верховного Тайного Совета. 1726–1730. Т. IV (июль – декабрь 1727 г.). СПб.: Типография И.Н. Скороходова, 1888. 1049 с.
11. Сборник императорского русского исторического общества. Т. 79. Протоколы, журналы и указы Верховного Тайного Совета. 1726–1730. Т. V (январь – июнь 1728 г.). СПб.: Типография И. Н. Скороходова, 1891. 653 с.
12. Столетие Военного министерства 1802–1902. Исторический очерк развития Военного управления в России / Сост.: Н.А. Данилов. Т. I. СПб.: Типография П.Ф. Пантелеева, 1902. – 680 с.
13. *Филиппов А.* История Сената в правлении Верховного тайного совета и Кабинета. Ч. I. Сенат в правлении Верховного тайного совета. Юрьев: Типография К. Матисена, 1895. 486 с.

References

1. *Vyazemskij B.L.* Verhovny'j tajny'j sovet. SPb.: Tipografiya M.M. Stasyulevicha, 1909. 424 s.

2. Zakonodatel'stvo Petra I / Otv. red. T.E. Noviczkaia, A.A. Preobrazhenskij. M.: Yuridicheskaya literatura, 1997. 880 s.
3. Kurukin I.V., Plotnikov A.B. 19 yanvarya – 25 fevralya 1730 goda: soby'tiya, lyudi, dokumenty'. M.: Kvadriga; Ob"edinennaya redakciya MVD Rossii, 2010. 280 s.
4. Petruincev N.N. Czarstvovanie Anny' Ioannovny': formirovanie vnutripoliticheskogo kursa i sud'ba armii i flota. SPb.: Aletejya, 2001. 352 s.
5. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie I. T. VII. SPb.: Tipografiya II Otdeleniya Sobstvennoj ego imperatorskogo velichestva kancelyarii, 1830. 925 s.
6. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie I. T. VIII. SPb.: Tipografiya II Otdeleniya Sobstvennoj ego imperatorskogo velichestva kancelyarii, 1830. 1018 s.
7. Protokoly' Verhovnogo Tajnogo Soveta. 1726–1730 g. M.: V Universitetskoj tipografii, 1858. 124 s.
8. Sbornik imperatorskogo russkogo istoricheskogo obshhestva. T. 55. Protokoly', zhurnaly' i ukazy' Verhovnogo Tajnogo Soveta. 1726–1730. T. I (fevral' – iyul' 1726 g.). SPb.: Tipografiya I.N. Skoroxodova, 1886. 135 s.
9. Sbornik imperatorskogo russkogo istoricheskogo obshhestva. T. 63. Protokoly', zhurnaly' i ukazy' Verhovnogo Tajnogo Soveta. 1726–1730. T. III (yanvar' – iyun' 1727 g.). SPb.: Tipografiya I.N. Skoroxodova, 1888. – 875 s.
10. Sbornik imperatorskogo russkogo istoricheskogo obshhestva. T. 69. Protokoly', zhurnaly' i ukazy' Verhovnogo Tajnogo Soveta. 1726–1730. T. IV (iyul' – dekabr' 1727 g.). SPb.: Tipografiya I.N. Skoroxodova, 1888. 1049 s.
11. Sbornik imperatorskogo russkogo istoricheskogo obshhestva. T. 79. Protokoly', zhurnaly' i ukazy' Verhovnogo Tajnogo Soveta. 1726–1730. T. V (yanvar' – iyun' 1728 g.). SPb.: Tipografiya I.N. Skoroxodova, 1891. 653 s.
12. Stoletie Voennogo ministerstva 1802–1902. Istoricheskij ocherk razvitiya Voennogo upravleniya v Rossii / Sost.: N.A. Danilov. T. I. SPb.: Tipografiya P.F. Panteleeva, 1902. 680 s.
13. Filippov A. Istoriya Senata v pravlenii Verhovnogo tajnogo soveta i Kabineta. Ch. 1. Senat v pravlenii Verhovnogo tajnogo soveta. Yur'ev: Tipografiya K. Matisena, 1895. 486 s.

A.V. Zvonaryov

The Supreme Privy Council: Issues of the Management Organization of Land Forces of the Russian Empire in 1726–1730

The article is devoted to the issues of management organization of land forces of the Russian Empire during the 1726–1730 period. The changes in the management organization of the army due to the establishment of the Supreme Privy Council and the relationships of the Council, Senate and Military Board and the main directions of the Council to reform the management of the army are considered.

Key-words: Supreme Privy Council; army; management.

Ю.П. Синельщиков

Место уголовного процесса в Большом терроре 1937–1938 гг.

В статье анализируется значение официального уголовного процесса в массовых репрессиях 1937–1938 гг., а также роль рядовых сотрудников правоохранительных органов в них.

Ключевые слова: Большой террор; прокуратура в период массовых политических репрессий; упрощенное судопроизводство; пытки.

Репрессиям 1937–1938 годов прошлого века посвящено значительное число работ. При этом, пожалуй, лишь в немногих исследователи уделяли внимание такой проблеме, как соотношение уголовного судопроизводства и непроцессуальных мер при осуществлении репрессий. Например, работа П. Соломона «Советская юстиция при Сталине». В этом фундаментальном труде использованы многочисленные архивные, литературные и нормативные источники; сформулированы заслуживающие внимания выводы. Однако П. Соломон, профессор университета Торонто, недостаточно осведомлен о практике российского и советского уголовного судопроизводства, отчего его труд имеет определенные неточности [5]. Автор настоящей статьи предпринял попытку дать оценку места уголовного процесса в массовых политических репрессиях этого периода с учетом анализа уголовных дел, которые прошли через отдел реабилитации жертв политических репрессий прокурора г. Москвы, решения по которым принимались автором этой работы как первым заместителем прокурора Москвы. В статье также использованы воспоминания ветеранов прокуратуры, суда, исполнительных органов власти, просто граждан, которые делились с автором своими впечатлениями о событиях тех лет.

Большой террор 1937–1938 гг. прервал реализацию начатой в 1934 г., в стране программы развития эффективной и справедливой системы правосудия. В этот период политических репрессий завершилось разделение сфер деятельности между ведомствами, которые осуществляли обычное уголовное правосудие, и теми, которые осуществляли репрессии политического характера. Дела о политических преступлениях сосредоточиваются в специальных коллегиях областных и республиканских судов, в военных трибуналах, а также особом совещании НКВД и «тройках» при управлении НКВД (это внесудебный орган уголовного преследо-

вания действовал в СССР в 1935–1938 гг. на уровне края, области. «Тройка» состояла из начальника областного управления НКВД, секретаря обкома и прокурора области). По имеющимся в литературе данным, этими внесудебными органами НКВД в 1937–1938 гг. было осуждено 1330 тысяч человек. Количество дел такого характера, рассмотренных судебными органами, т.е. специальными коллегиями и военными трибуналами, было примерно в 20 раз меньше [15: с. 26].

Большой террор начался в сентябре 1936 г. Все потоки террора были направлены на достижение цели, поставленной Сталиным, а именно: на ликвидацию всех лиц, которые якобы представляли собой потенциальную опасность для государства, особенно в условиях предвоенного периода [5: с. 230].

Планы Большого террора предполагалось реализовывать через упрощенное судопроизводство. Такая процедура была закреплена еще за два года до его начала Постановлением ЦИК СССР «О внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы союзных республик по расследованию и рассмотрению дел о террористических организациях и террористических актах против работников Советской власти» от 1 декабря 1934 года. Постановление вводило следующие правила: 1) следствие по этим делам заканчивать в срок не более десяти дней; 2) обвинительное заключение вручать обвиняемым за одни сутки до рассмотрения дела в суде; 3) дела слушать без участия сторон; 4) кассационного обжалования приговоров, как и подачи ходатайств о помиловании, не допускать; 5) приговор к высшей мере наказания приводить в исполнение немедленно по вынесении приговора [8: с. 347]. В сентябре 1937 г. таким же постановлением разрешалось применять эти положения по отношению к лицам, которым предъявлено обычное политическое обвинение [8: с. 396].

В 1995–2003 гг. автору настоящей статьи довелось участвовать в пересмотре уголовных дел в отношении лиц, подвергшихся политическим репрессиям. Как показал проведенный анализ, наиболее существенными нарушениями закона, допущенными должностными лицами, были следующие: необоснованные и незаконные аресты, явно «завышенная» квалификация, отсутствие доказательств, подтверждающих виновность осужденных, упрощение уголовно-процессуальной процедуры.

Закон не освобождал НКВД от обязанности получать санкцию на арест у прокуроров. В большинстве случаев они их давали, что называется, «не глядя», иногда «задним числом» (если сотрудники НКВД по каким-то причинам не обращались к прокурору своевременно), иногда накануне выходного или праздничного дня (тогда выдавали сотрудникам НКВД бланки постановлений с прокурорской печатью и подписью, куда позже эти сотрудники вписывали фамилии арестованных), такие примеры приводили автору ветераны прокуратуры, работавшие в те годы. В некоторых случаях сотрудники НКВД арестовывали людей и без санкции прокурора.

Прокуратура являлась одной из шестеренок этого репрессивного механизма. Бывший наркомом внутренних дел СССР с сентября 1936 г. по декабрь 1939 г. Н.И. Ежов пояснял это следующим образом: «Прокуратура СССР не могла, конечно, не заметить этих извращений. Поведение Прокуратуры СССР и, в частности,

Прокурора СССР Вышинского я объясняю той же боязнью поссориться с НКВД и показать себя менее “революционным” в смысле проведения репрессий. Только этими причинами я могу объяснить фактическое отсутствие какого бы то ни было прокурорского надзора за этими делами и отсутствие протестов на действия НКВД в правительстве...» [7: с. 87].

Другим распространенным нарушением была переквалификация обвинений из обычных в политические. Особенно часто подобное встречалось по делам о должностных и экономических преступлениях, а также по делам о хулиганстве. К каждому должностному лицу, совершившему преступление по службе, к каждому хулигану примерялись статьи о вредительстве, измене Родине, антисоветской агитации. Все дела об антисоветской агитации и пропаганде того времени, по существу, являлись делами о заурядном хулиганстве, причем во многих случаях по закону за эти деяния должна была наступить лишь административная ответственность.

Кроме того, практически ни одно из дел, прошедших процедуру реабилитации в прокуратуре г. Москвы, не содержало элементарных доказательств. В основном это были папочки толщиной с ученическую тетрадь. Если лицо признавало себя виновным, в таком деле не было ни протоколов допросов иных лиц, ни протоколов иных следственных действий.

Весной и летом 1937 г. от следователей, прокуроров, судей и членов «троек» все больше требовалось обнаружить и покарать «вредителей» и «предателей». К расширению политических репрессий призывали руководители органов прокуратуры и юстиции. Прокурор СССР А.Я. Вышинский издал циркуляр, предложив поджог государственного имущества квалифицировать как вредительство вне зависимости от мотивов этого деяния. Прокурорам предлагалось искать контрреволюционный умысел во всех делах, связанных с сельхозоборочными работами. Он давал прокурорам понять, что недостаточное количество судебных дел по политическим преступлениям будет рассматриваться как признак неудовлетворительной работы [14: с. 24–25]. Летом 1937 года Наркомюст призвал суды к более строгой карательной практике по делам о нарушениях техники безопасности, а также предлагал областным судам проверить эти дела на возможность переквалификации состоявшихся приговоров с халатности на вредительство [9: с. 50–51; 10: с. 50–51].

Личный пример в осуществлении террора показал А.Я. Вышинский. В 1936–1938 гг. он выступал по целому ряду крупных политических дел. Среди них — дело «Объединенного троцкистско-зиновьевского центра», дело «Московского параллельного антисоветского троцкистского центра», дело «Антисоветского троцкистского блока». Об этих делах, методах ведения «следствия» по ним, о «выбивании» признательных показаний у обвиняемых, а затем и у подсудимых, о фальсификациях и подлогах, а также о роли Вышинского во всем этом в свое время достаточно подробно писала пресса. Все эти дела пересмотрены, приговоры по ним отменены, а проходившие по ним лица реабилитированы [2: с. 53–55].

Главный военный прокурор Н.С. Розовский, занимавший этот пост в 1935–1939 гг., не реагировал на сигналы военных прокуроров о нарушениях в действиях органов НКВД, передавая эти заявления в руки тех же органов.

Он давал указания на места — во всем оказывать поддержку НКВД, санкции на арест давать безотказно, требовал не мешать производству арестов. Розовский старался всячески угодить А.Я. Вышинскому, превратив Главную военную прокуратуру в «одно из звеньев механизма массового истребления безвинных людей». Розовский писал наркомку обороны: «Прошу ваших указаний о подготовке процесса и мерах наказания». К моменту снятия Розовского с должности в военной прокуратуре накопилось около 100 тысяч жалоб от арестованных военнослужащих РККА [20].

С 1926 по 1948 г. должность председателя Военной коллегии Верховного Суда (ВКВС) СССР занимал В.В. Ульрих. Начиная с 1933 г. все громкие политические судебные процессы проводились под его руководством. За период с 1 октября 1936 г. по 1 ноября 1938 г. ВКВС в качестве суда первой инстанции рассмотрела рекордное число дел — на 36 906 человек, из них 25 355 были приговорены к расстрелу. Ульрих не только выносил приговоры, не только присутствовал при приведении приговоров к высшей мере в исполнение, но и сам участвовал в расстрелах, в частности, в расстреле Я.К. Берзина, начальника разведывательного управления РККА [19: с. 2].

В период репрессий многие юристы, которых история правосудия характеризует как принципиальных и компетентных, приняли активное участие в волне насилия и беспредела. Однако известны и юристы, внесшие значительный вклад в дело реабилитации жертв политических репрессий и укрепления законности в правосудии. Одним из них стал П.Т. Голяков, который, будучи в 1933–1938 гг. членом Военной коллегии Верховного Суда СССР, имел прямое отношение к гибели многих лиц, в частности, к гибели известного поэта и прозаика 20–30-х годов С.А. Клычкова, чье сфальсифицированное дело рассматривалось под его председательством [2: с. 152–153].

Давление на судей, прокуроров и следователей оказывала также центральная и местная печать, где постоянно публиковались истории об отвратительных преступлениях «предателей», «шпионов» и «вредителей». Также давление оказывали и многочисленные решения собраний рабочих и колхозников, которые требовали от правоохранительных органов и судов ужесточения борьбы с преступлениями, которым придавалась политическая подоплека.

Лица, работавшие в те годы на предприятиях г. Тулы, рассказывали, что на собраниях, где обсуждались громкие политические процессы, рабочие требовали применения смертной казни к конкретным «шпионам» и «изменникам Родине». Также на собраниях присутствующие требовали разобраться с судьями, которые к кому-либо несправедливо, по их мнению, не применили расстрел. Такие требования и выступления часто организовывались стихийно, и никто из руководства предприятия рабочих «не разжигал».

Однако уже в начале 1938 г. не только лица, стоявшие у власти, но и простые граждане почувствовали, что Большой террор существенно нарушил привычную жизнь. Партийные органы, прокуратуры были завалены громадной массой жалоб на незаконные увольнения, аресты и осуждения. Январский (1938 г.) пленум ЦК ВКП(б) подверг осуждению «огульные, массовые исключения из партии, кото-

рые часто приводили к арестам», и обвинил областных партийных руководителей в том, что допускались подобные факты [11: с. 1–5]. В апреле 1938 г. Прокуратура СССР ввела правило, в соответствии с которым для возбуждения дел по политическим статьям требовалось получение согласия руководства Прокуратуры СССР. Между маем и декабром она получила от прокуроров, работавших на территории РСФСР, 98 478 просьб о начале новых дел политического порядка. Из этого числа Вышинский удовлетворил лишь 237 ходатайств [12: с. 12–19]. Более того, союзная прокуратура возбудила уголовные дела против ряда областных и районных прокуроров за превышение власти. Все они рассматривались в Верховном суде РСФСР и окончились вынесением приговоров к лишению свободы.

Поворотный момент наступил 17 ноября 1938 г., когда было принято совместное постановление Совнаркома СССР и ЦК ВКП(б) «Об арестах, прокурорском надзоре и ведении следствия». Это секретное постановление, подписанное Молотовым и Сталиным, предписывало положить конец массовым арестам и высылкам; ликвидировать все «тройки» (отныне дела могли рассматриваться только судами и Особым совещанием НКВД СССР); возродить практику арестов только с санкции прокурора; установить прокурорский надзор за следствием, которое вели все органы внутренних дел (в том числе и органы госбезопасности). Постановление возложило всю вину за террор на его исполнителей — органы НКВД, которые производили «массовые и необоснованные аресты», применяли упрощенные методы расследования, ориентировались лишь на доказательства, полученные у обвиняемых во время допросов [16: с. 125–127].

Анализ имеющихся источников свидетельствует о том, что политические репрессии осуществлялись не столько лично Сталиным, сколько многотысячной армией судей, прокуроров, следователей, сотрудников органов дознания, органов безопасности, при поддержке исполнительных органов власти, общественности и граждан. Лица, вершившие репрессии, чаще всего сознательно нарушали элементарные нормы закона и его принципы, и не только по незнанию, но и руководствуясь самыми разными соображениями, среди которых доминировали ложно понятые интересы революции (общества, государства), карьеристские устремления, страх ответственности и др. Г.Н. Сафонов, работавший в прокуратуре с 1935 по 1953 г. (последние годы Генеральный прокурор СССР), говорил по этому поводу: «Проверка дел, по которым были вскрыты явные факты фальсификации следствия, показали, что в большинстве случаев мотивом, которым руководствовались работники, встав на нечестный путь искусственного создания обвинений против советских людей, было желание отличиться в глазах начальства» [2: с. 364].

Следователи, прокуроры и судьи, участвовавшие в злоупотреблениях, нередко имели возможность отказаться от выполнения незаконных требований, в том числе путем увольнения. Причем, как показывает история, честные и справедливые следователи, прокуроры и чаще других судьи противодействовали не только незаконным указаниям, но даже и тем законам, которые казались им негуманными или несправедливыми. Способность судей к такому противодействию отмечалась на протяжении всего периода, пока Сталин стоял во главе государства.

Многие прокуроры также противостояли попыткам органов НКВД раздуть репрессии и превращать в государственные преступления любые разговоры и предположения. Так, Главный военный прокурор СССР С.Н. Орловский в 1935 г. возглавил инспекционную командировку в Среднюю Азию, где особые отделы ОГПУ развернули широкую кампанию по борьбе с «антисоветскими» элементами в армии. По результатам проверки он представил руководству страны и наркомун обороны обстоятельную докладную. В документе приводились факты выявленных нарушений законов, говорилось о массовых случаях «заведения уголовных дел на основании лишь агентурных данных либо элементарных доносов, с санкции партийного органа». Был поставлен вопрос об освобождении «не менее тысячи человек», арестованных сотрудниками ОГПУ — факт потрясающий [7: с. 70].

Подобные примеры приводятся также в книге А.Г. Звягинцева и Ю.Г. Орлова «Распятые революцией». Так, некто П.А. Сафонов, узнав об убийстве Кирова, в кругу знакомых заявил, что «мало одного Кирова, надо и Сталина убить». Сафонов был взят под стражу, и ему предъявлено обвинение по признакам статьи 58-8 УК РСФСР. 20 декабря 1934 г. помощник прокурора по спецделам КАССР Н.Я. Малкова, ознакомившись с материалами дела, предложила в письменной форме освободить Сафронова. Это вызвало резкий протест со стороны органов НКВД республики. Дело дошло до Прокурора Союза ССР И.А. Акулова. Его приказом Малкова была снята с работы. Прокурор Кандалакшского района Карельской АССР Рендель отказывал в аресте лиц, «одобрявших террористические акты». Прокурор Кинешемского района КАССР Еремин предложил органам госбезопасности, арестовавшим некоего Сотинского за контрреволюционную агитацию, прекратить уголовное дело, а обвиняемого из-под стражи освободить. Прокурор Усманского оперсектора Воронежской области Дергачев освободил из-под стражи двух арестованных, которые где-то сказали, что «надо убить весь ЦК ВКП(б)» [2: с. 253–254]. В литературе приводятся и иные примеры прокурорской принципиальности в ту пору [3: с. 89; 4: с. 226–242].

Питер Соломон, которого вряд ли можно заподозрить в симпатиях к Сталину, на основании тщательного анализа правоприменительной практики в сфере уголовного судопроизводства заявляет следующее: «Несмотря на диктатуру и внесудебный террор, у судей и других работников юстиции в сталинские времена было больше возможностей противодействовать начальству и осуществлять свое право усмотрения, чем в годы правления Н.С. Хрущева и Л.И. Брежнева. Это утверждение справедливо не только применительно к поколению судей периодов революции или коллективизации, но и по отношению к тем, кто вышел на сцену после окончания Большого террора и Второй мировой войны и противодействовал, например, таким мероприятиям, как введение уголовной ответственности за опоздания на работу (1940 г.) или суровых наказаний за хищения (1947 г.)» [5: с. 438].

Разумеется, вопрос не стоит о том, каким образом покарать всех «злодеев-правоохранителей» периода репрессий. Задача государства и юридической

науки — продемонстрировать гражданам и современным юристам решающую роль исполнителей в реализации незаконных планов и методов руководителей.

Говоря о соотношении уголовного процесса и внепроцессуальных норм в репрессиях, отметим, что репрессии осуществлялись как с использованием закона, так и через неприкрытый произвол, зачастую не имевший ничего близкого к процессуальной форме.

В середине 30-х годов Сталин и Вышинский отвергли элементы «упрощенчества» в уголовном процессе по неполитическим делам. Однако судьи, следователи и прокуроры в целях облегчения прохождения дел допускали их. Так, судьи в необходимых случаях не вели судопроизводство на языке подсудимого, не допускали в дело защитника, когда в деле участвовал прокурор, необоснованно отказывали сторонам в удовлетворении ходатайств о вызове в суд свидетелей, не предоставляли подсудимому последнего слова [13: с. 5–12]. В следственной практике встречались такие нарушения, как необоснованное возбуждение уголовных дел, а также физическое принуждение лиц, заподозренных в преступлении, к признанию своей вины. Прокуроры и следователи крайне редко сами были соучастниками действий по выбиванию признательных показаний, однако они закрывали глаза на случаи, когда такими противозаконными деяниями занимались сотрудники органов внутренних дел.

Во времена хрущевской «оттепели» прокуратура осуществила проверку ряда политических процессов и групповых судебных дел. Проверка вскрыла грубую фальсификацию, когда «признательные показания» были получены под пытками. Специальная комиссия ЦК КПСС под руководством секретаря ЦК П.Н. Поспелова заявила, что имели место «факты незаконных репрессий, фальсификации следственных дел, применения пыток и истязаний заключенных» [17]. Например, в ходе допросов кандидата в члены Политбюро Р. Эйхе ему был сломан позвоночник [1: с. 99], а маршал В. Блюхер скончался в Лефортовской тюрьме от последствий систематических побоев¹.

Согласно записке комиссии Президиума ЦК КПСС о результатах работы по расследованию причин репрессий (комиссия Н.М. Шверника), арестованные, которые старались доказать свою невиновность и не давали требуемых показаний, как правило, подвергались мучительным пыткам и истязаниям. К ним применялись так называемые «стойки», «конвейерные допросы», заключение в карцер, содержание в специально оборудованных сырых, холодных или очень жарких помещениях, лишение сна, пищи, воды, избиения и различного рода иные пытки. В записке, среди прочего, приводится выдержка из письма заместителя командующего Забайкальским военным округом комкора Лисовского: «... Били жестоко, со злобой. Десять суток не дали минуты сна, не прекращая истязаний. После этого послали в карцер... По 7–8 часов держали на коленях с поднятыми вверх руками или сгибали головой под стол и в таком положении я стоял также

¹ Блюхер Василий Константинович // Хронос. Всемирная история в Интернете / Ред. В. Румянцев. Доступ свободный. — URL: http://www.hrono.ru/biograf/bio_b/bljuher_vk.php (Дата обращения: сентябрь 2011 г.).

по 7–8 часов. Кожа на коленях вся слезла, и я стоял на живом мясе. Эти пытки сопровождалась ударами по голове, спине»¹.

На допустимость применения насилия указывал сам Сталин. Так, 20 января 1939 г. им была направлена шифротелеграмма секретарям обкомов, крайкомов, ЦК нацкомпартии, наркомам внутренних дел, начальникам УНКВД, в которой говорилось следующее: «ЦК ВКП стало известно, что секретари обкомов [и] крайкомов, проверяя работников УНКВД, ставят им в вину применение физического воздействия к арестованным как нечто преступное. ЦК ВКП разъясняет, что применение физического воздействия в практике НКВД было допущено с 1937 г. с разрешения ЦК ВКП. При этом было указано, что физическое воздействие допускается как исключение, и притом в отношении лишь таких явных врагов народа, которые, используя гуманный метод допроса, нагло отказываются выдать заговорщиков. ...ЦК ВКП считает, что метод физического воздействия должен обязательно применяться и впредь, в виде исключения, в отношении явных и не разоружающихся врагов народа как совершенно правильный и целесообразный метод». В годы Большого террора Сталин не только задавал общее направление репрессий, но и непосредственно указывал наркому Ежову, кого арестовать, как вести следствие по конкретным делам, во многих случаях требовал применения жестоких избиений [18: с. 4].

Установка на то, что признание в судебно-следственной практике является «царицей доказательств», существовала в сознании российских следователей, прокуроров и судей как задолго до Сталина, во время его правления, так и сейчас. Живучесть этого дефекта правосознания юристов, по-видимому, связана с тем, что на протяжении семи десятков лет вплоть до революции 1917 г. статья 316 Свода уголовных законов, изданного в 1845 г., устанавливала, что признание было «лучшим доказательством» [6: с. 740].

К концу 1938 г. времена Большого террора прошли. В декабре Верховный Суд СССР начал пересматривать и отменять приговоры, ранее вынесенные по политическим делам. В течение нескольких месяцев было отменено 35–40 тысяч незаконных приговоров. НКВД также дал санкцию на пересмотр политических дел, которые рассматривались ранее «тройками». Однако число отмененных в 1939–1940 гг. приговоров, вынесенных «тройками», было незначительным по сравнению с числом ранее вынесенных приговоров [5: с. 247, 258]. В то же время необоснованные репрессии продолжались, хотя и в меньших масштабах. Правовой базой для этого служили не отмененные законы: от 1 декабря 1934 г., предусматривавший упрощенное рассмотрение дел по терроризму и немедленное приведение приговора (в том числе и к высшей мере наказания) в исполнение, а также закон от 14 сентября 1937 г., запрещавший обжалование приговоров по делам о вредительстве и саботаже.

¹ Доклад комиссии Шверника // Документы по Большому террору. Доступ свободный. – URL: http://perpetrator2004.narod.ru/Great_Terror.htm (Дата обращения: сентябрь 2011 г).

Литература

1. Геллер М., Некрич А. История России: 1917–1995 гг.: В 4-х тт. Т. 2: Мировая империя. М.: МИК, Агар, 1996. 430 с.
2. Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Приговоренные временем. Российские и советские прокуроры. XX век. 1937–1953 гг. М.: РОССПЭН, 2001. 536 с.
3. Расправа. Прокурорские судьбы / Под ред. Т.С. Панферова. Вып. 4. М.: Юрид. лит., 1990. 380 с.
4. Рашиковец И.П. Против произвола // Они не молчали / Сост. А.В. Афанасьев. М.: Политиздат, 1991. – 448 с.
5. Соломон П. Советская юстиция при Сталине / Пер. с англ. Л. Максименко. 2-е изд. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН); Фонд Первого Президента России Б.Н. Ельцина, 2008. 472 с.; илл. (История сталинизма.)
6. Чельцов-Бebutov М.А. Очерки по истории суда и уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах: В 2-х тт. Т. 1. М.: Госюриздат, 1957. 839 с.
7. Бобринев В.А. Щит или меч? // Прокуроры. Документально-публицистический сборник о делах и людях прокуратуры / Сост. Н.Б. Вишнякова, Г.Е. Миронов. М.: РОССПЭН, 1996. С. 87–89.
8. Постановление ЦИК СССР от 14 сентября 1937 г. «О внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы союзных республик» // Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР, 1917–1952 гг. / Под ред. И.Т. Голякова. М.: Госюриздат, 1953. 463 с.
9. Советская юстиция. 1937. № 15. С. 50–51.
10. Советская юстиция. 1937. № 16. С. 50–51
11. Об ошибках парторганизаций при исключении коммунистов из партии, о формально-бюрократическом отношении к апелляциям исключенных из ВКП(б) и о мерах по устранению этих недостатков. Постановление Пленума ЦК ВКП(б) от 20 января 1938 г. // Советская юстиция. 1938. № 2–3. С. 1–5.
12. Муругов А., Каганович И. Год работы на основе июньского приказа // Социалистическая законность. 1939. № 7. С. 12–19.
13. Волин А. Строго соблюдать законность в работе судов // Социалистическая законность. 1950. № 1. С. 5–12.
14. Жогин Н.В. Об извращениях Вышинского в теории советского права и практики // Советское государство и право. 1965. № 3. С. 24–25.
15. Попов В.П. Государственный террор в советской России, 1923–1953 гг. (источники и их интерпретация) // Отечественные архивы. 1992. № 2. С. 26–28.
16. Об арестах, прокурорском надзоре и ведении следствия. Постановление Совета Народных Комиссаров СССР и ЦК ВКП(б) от 17 ноября 1938 г. № П 4387 / И. Сталин // Исторический архив. 1992. № 1. С. 125–127.
17. Наумов В.П. К истории секретного доклада Н.С. Хрущева на съезде КПСС // Новая и новейшая история. 1996. № 4. С. 26.
18. Новая газета. Спецвыпуск «Правда Гулага». 2008. № 9. С. 4.

References

1. Geller M., Nekrich A. Istoriya Rossii: 1917–1995 gg.: V 4-x tt. T. 2: Mirovaya imperiya. M.: MIK, Agar, 1996. 430 s.

2. *Zvyagincev A.G., Orlov Yu.G.* Prigovorennyy'e vremenem. Rossijskie i sovetskie prokurory'. XX vek. 1937–1953 gg. M.: ROSSPE'N, 2001. 536 s.
3. *Rasprava. Prokurorskie sud'by' / Pod red. T.S. Panferova.* Vy'p. 4. M.: Yurid. lit., 1990. 380 s.
4. *Rashkovecz I.P.* Protiv proizvola // Oni ne molchali / Sost. A.V. Afanas'ev. M.: Politizdat, 1991. 448 s.
5. *Solomon P.* Sovetskaya yusticiya pri Staline / Per. s angl. L. Maksimenko. 2-e izd. M.: Rossijskaya politicheskaya e'nciklopediya (ROSSPE'N); Fond Pervogo Prezidenta Rossii B.N. El'cina, 2008. 472 s.; ill. (Istoriya stalinizma.)
6. *Chel'czov-Bebutov M.A.* Ocherki po istorii suda i ugovnogo processa v rabovladel'cheskix, feodal'ny'x i burzhuazny'x gosudarstvax: V 2-x tt. T. 1. M.: Gosyurizdat, 1957. 839 s.
7. *Bobrenev V.A.* Shhit ili mech? // Prokurory'. Dokumental'no-publicisticheskij sbornik o delax i lyudyax prokuratury' / Sost. N.B. Vishnyakova, G.E. Mironov. M.: ROSSPE'N, 1996. S. 87–89.
8. Postanovlenie CIK SSSR ot 14 sentyabrya 1937 g. «O vnesenii izmenenij v dejstvuyushhie ugovno-processual'ny'e kodeksy' soyuzny'x respublik» // Sbornik dokumentov po istorii ugovnogo zakonodatel'stva SSSR i RSFSR, 1917–1952 gg. / Pod red. I.T. Golyakova. M.: Gosyurizdat, 1953. 463 s.
9. Sovetskaya yusticiya. 1937. № 15. S. 50–51.
10. Sovetskaya yusticiya. 1937. № 16. S. 50–51
11. Ob oshibkax partorganizacij pri isklyuchenii kommunistov iz partii, o formal'no-byurokraticheskom otnoshenii k apellyაციyam isklyuchenny'x iz VKP(b) i o merax po ustraneniyu e'tix nedostatkov. Postanovlenie Plenuma CK VKP(b) ot 20 yanvarya 1938 g. // Sovetskaya yusticiya. 1938. № 2–3. S. 1–5.
12. *Murugov A., Kaganovich I.* God raboty' na osnove iyun'skogo prikaza // Socialisticheskaya zakonnost'. 1939. № 7. S. 12–19.
13. *Volin A.* Strogo soblyudat' zakonnost' v rabote sudov // Socialisticheskaya zakonnost'. 1950. № 1. S. 5–12.
14. *Zhogin N.V.* Ob izvrashheniyax Vy'shinskogo v teorii sovetskogo prava i praktiki // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1965. № 3. S. 24–25.
15. *Popov V.P.* Gosudarstvenny'j terror v sovetskoj Rossii, 1923–1953 gg. (istochniki i ix interpretaciya) // Otechestvenny'e arxivы'. 1992. № 2. S. 26–28.
16. Ob arestax, prokurorskom nadzore i vedenii sledstviya. Postanovlenie Soveta Narodny'x Komissarov SSSR i CK VKP(b) ot 17 noyabrya 1938 g. № P 4387 / I. Stalin // Istoricheskij arxiv. 1992. № 1. S. 125–127.
17. *Naumov V.P.* K istorii sekretnogo doklada N.S. Xrushheva na s'ezde KPSS // Novaya i novejschaya istoriya. 1996. № 4. S. 26.
18. Novaya gazeta. Speczvy'pusk «Pravda Gulaga». 2008. № 9. S. 4.

Yu.P. Sinelshnikov

The Role of Criminal Procedure in the Great Terror in 1937–1938.

The importance of formal judicial procedure in the mass repressions of 1937–1938 and the role of ordinary law enforcement, who took part in these repression are analyzed in the article.

Key-words: Great Terror; prosecutor's office during the period of mass political repression; simplified legal proceedings; tortures.

С.Н. Чурилов

Обязан ли суд собирать доказательства при разрешении уголовного дела?

В статье исследованы функции суда в контексте современной теории доказывания. Сделан вывод, что собирание доказательств является неотъемлемой функцией суда.

Ключевые слова: суд; уголовное судопроизводство; доказательства; судебное следствие.

В соответствии с ушедшим в историю российского уголовного судопроизводства уголовно-процессуальным кодексом РСФСР деятельность суда по отправлению правосудия расценивалась не иначе как с позиции борьбы с преступностью. По ныне действующему уголовно-процессуальному закону в условиях состязательности сторон функции обвинения, защиты и разрешения уголовного дела отделены друг от друга и не могут быть возложены на один и тот же орган или одно и то же должностное лицо (ч. 2 ст. 15 УПК). Суд не является органом уголовного преследования, не выступает на стороне обвинения или стороне защиты. Суд создает необходимые условия для исполнения сторонами их процессуальных обязанностей и осуществления предоставленных им прав (ч. 3 ст. 15 УПК).

Данные уголовно-процессуальные новеллы привели к оживленной дискуссии среди ученых и практиков о том, что основная функция суда — отправление правосудия, не подразумевает обязательной непосредственной деятельности суда как субъекта доказывания, так как процессуальная деятельность суда носит не поисковый, а лишь исследовательский характер [2: с. 72].

А.Р. Белкин, специально анализировавший проблемы теории доказывания в уголовном процессе, пишет по этому поводу: «Суд стоит над сторонами в процессе, он судит, а не доказывает, ему принадлежит лишь на стадии судебного следствия функция исследования и оценки представляемых сторонами доказательств. Но реализация этой функции еще не означает участия в доказывании в полном объеме, поскольку суд не должен собирать доказательства, то есть формировать доказательственную базу обвинения и защиты» [3: с. 57–58]. Отвечая на вопрос, является ли собирание доказательств лишь правом или обязанностью суда, данный автор дает следующий ответ: «...реализация принципа состязательности процесса приводит к необходимости признать собирание доказательств лишь правом, но не обязанностью суда» [3: с. 58].

Однако законодатель занял по этому вопросу иную позицию — наделив суд обязанностью доказывания при отправлении правосудия. Так, согласно ч. 1 ст. 86 УПК РФ суд осуществляет собирание доказательств путем производства предусмотренных законом следственных и иных процессуальных действий.

Он же в соответствии со ст. 87 УПК правомочен проверять доказательства путем сопоставления их с другими доказательствами, имеющимися в уголовном деле, а также установления их источников и получения иных доказательств, подтверждающих или опровергающих проверяемое доказательство. Судья оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на совокупности имеющихся в деле доказательств, руководствуясь при этом законом и совестью (ч. 1 ст. 17 УПК). Никакие доказательства для судьи не имеют заранее установленной силы (ч. 2 ст. 17 УПК). При оценке доказательств, в случаях, указанных в ч. 2 ст. 75 УПК, суд признает доказательство недопустимым (ч. 2 ст. 88 УПК).

Из данных законодательных положений следует, что суд осуществляет собирание, проверку и оценку доказательств, т.е. является субъектом доказывания (ст. 85 УПК).

В связи с этим В.А. Светочев замечает: «Судья — это не просто наблюдатель или контролер судебного процесса, а непосредственный участник уголовного судопроизводства». По его мнению, несмотря на то, что поиск доказательств не является непосредственной задачей суда, недопустимо говорить о невозможности суда истребовать те или иные доказательства [5: с. 117–118].

Как видно, законодатель и следующие букве закона многие авторы считают, что суд является субъектом доказывания и что в уголовном судопроизводстве доказывание составляет обязанность суда. Другие авторы утверждают, что суд только познает, а доказывают стороны: суд стоит над сторонами в процессе, он судит, а не доказывает, суд не должен собирать доказательства. И, как бы заключая компромисс с законодателем, вторая группа авторов признает, что собирание доказательств лишь право, но не обязанность суда.

И все же является ли суд субъектом доказывания, обязан ли он не только проверять и оценивать доказательства, но и собирать их в ходе судебного следствия?

По нашему убеждению, процессуальная пассивность суда, его позиция нейтралитета по отношению к состязющимся сторонам вполне комфортна для определенной части судей, не утруждающих себя поиском истины, но не имеет ничего общего с обеспечением назначения уголовного судопроизводства (ст. 6 УПК РФ).

Разумеется, из данного утверждения не следует, что на суд возлагается обязанность восполнять пробелы предварительного расследования путем самостоятельного поиска доказательств. В противном случае суд выполнял бы обвинительную роль, характерную для органов уголовного преследования. Речь идет об обязанности суда по доказыванию в рамках инкриминируемого обвиняемому деяния.

На стадии судебного разбирательства суд собирает, проверяет и оценивает доказательства с точки зрения их достаточности для определения виновности либо невиновности лица в совершении инкриминируемого ему деяния.

В связи с этим следует ответить на вопрос, в чем же заключается реализация судом важнейшего элемента процесса доказывания — собирания доказательств. Ответ на этот вопрос, по нашему мнению, лежит в плоскости представлений в теории доказательственного права о способах собирания доказательств.

Одним из способов собирания доказательств судом является производство процессуальных действий, в т.ч. следственного характера (осмотр местности и помещения (ст. 287 УПК), предъявление для опознания (ст. 289 УПК), следственный эксперимент (ст. 288 УПК), освидетельствование (ст. 290 УПК). Суд вправе по собственной инициативе назначать судебные экспертизы (ст. 283 УПК) и допрашивать эксперта (ст. 282 УПК), а также оглашать протоколы и иные документы (ст. 285 УПК).

Кроме данных процессуальных действий, к процессуальным способам собирания доказательств относятся истребование судом документов и предметов, а также получение доказательств от участников судебного разбирательства.

Авторы, не разделяющие позицию законодателя по вопросу участия суда в собирании доказательств, упускают из виду очевидное обстоятельство: государственный обвинитель, защитник и другие участники судебного разбирательства представляют доказательства суду. Прежде чем проверить (исследовать) то или иное представляемое доказательство, суд должен его получить. Без получения доказательств невозможен дальнейший процесс доказывания — исследование и оценка доказательств.

Таким образом, получается, что собирание доказательств является неотъемлемой функцией суда.

В связи с изложенным выше В.И. Качалов отмечает, что «пассивный суд в чистом и последовательном виде не характерен для континентального европейского уголовного процесса. Кроме того, Европейский суд ни разу в своих решениях не указал, что при производстве по уголовному делу суд должен играть пассивную роль в установлении истины по уголовному делу» [4: с. 300-301]. Данное утверждение В.И. Качалов аргументирует, в частности, тем, что ст. 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (принята в Риме 4 ноября 1950 г., с изм. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января, 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.) предполагает использовать эффективно все средства правовой защиты человека, чьи права и свободы нарушены, в государственном органе (суд также является государственным органом), активно участвовать в процессе доказывания по уголовному делу. Из обязанности государства обеспечить раскрытие и расследование преступления следует обязанность суда эффективно произвести судебное следствие [4: с. 301].

Обязанность суда активно участвовать в доказывании по уголовному делу обуславливается не только положениями указанной выше Конвенции, но и реалиями практики судебного разбирательства. Одной из них является возможное оказание суду противодействия в принятии законного, обоснованного и справедливого решения со стороны заинтересованных в исходе дела участников судебного следствия. В судебном разбирательстве противодействие имеет место не только между сторонами обвинения и защиты, оно может проявляться и по отношению к суду со стороны подсудимого, защитника, государственного обвинителя, потерпевшего и других участников уголовного судопроизводства для удовлетворения своих личных и (или) профессиональных интересов.

Так, Ш.В. Аутлев, исследовавший данную проблему, пишет о том, что противодействие на стадии судебного разбирательства — это «создание помех реализации процессуальных полномочий суда (судьи), осуществляемых участниками уголовного судопроизводства со стороны обвинения и защиты в условиях состязательности сторон с целью воспрепятствования судебному следствию...» [1: с. 19–20].

Обязанность суда быть активным участником судебного разбирательства обусловлена и тем, что состязание сторон обвинения и защиты на равных как краеугольный принцип российского уголовного процесса еще не нашел подлинного воплощения в уголовном судопроизводстве. Действующий уголовно-процессуальный закон наделил защитника небогатыми возможностями для реализации своей профессиональной функции по сравнению с функцией уголовного преследования. Неполная правовая обеспеченность реализации принципа состязательности сторон предполагает повышение роли суда в судебном разбирательстве по уголовному делу, наделения его обязанностью доказывания в целях проверки версий обвинения и защиты.

При разрешении спора о том, является ли собирание доказательств лишь правом либо обязанностью суда, следует учитывать возможную профессиональную неподготовленность государственного обвинителя и защитника к выполнению своих процессуальных функций, неумение использовать ими в ходе судебного следствия приемы и средства доказывания. Одним из объективных факторов данного положения является отсутствие персонифицированных судебных частных криминалистических методик, которые содержали бы научно-практические рекомендации по методике поддержания государственного обвинения и осуществления защиты, разработанные на основе теории их формирования и результатов обобщения практики судебного разбирательства по уголовным делам.

Данные обстоятельства субъективного и объективного характера при разрешении указанного спора свидетельствуют о необходимости повышения роли суда в судебном разбирательстве. Судья при рассмотрении уголовного дела, по существу, должен исходить из версий обвинения и защиты, возможно, и из собственной судебной версии, которые составляют один из существенных элементов всего процесса доказывания, что является логической основой планирования судом судебного следствия, осуществляемого в целях проверки указанных судебных версий. При этом планирование судебного следствия должно осуществляться с учетом очередности установления обстоятельств, подлежащих доказыванию в соответствии со ст. 73 УПК РФ. Так, на первом этапе судебного следствия воспринимается, анализируется и оценивается исходная информация (материалы дела) под углом зрения доказанности факта совершения инкриминируемого обвиняемому преступления; затем, исходя из версии обвинения, определяются доказательства, на которых основывается факт совершения исследуемого преступления, выявляются основания для контрверсии; определяется характер и последовательность осуществления судебных действий; составляется письменный план со всей требуемой, дополнительной документацией, который реализуется в ходе судебного следствия.

На втором этапе судебного следствия, в случае доказанности факта совершения исследуемого преступления, воспринимается, анализируется и оценивается исходная информация под углом зрения доказанности версии обвинения, т.е. совершение преступления данным обвиняемым и его виновности, и выявляются основания для контрверсии; затем определяются доказательства, на которых основывается версия обвинения и которые подлежат исследованию в ходе судебного следствия; определяются состав и последовательность осуществления судебных действий.

На последующих этапах судебного следствия решаются задачи по доказыванию других уголовно-релевантных обстоятельств.

Бесплановость судебного следствия со стороны суда неизбежно сопряжена с его пассивностью в судебном разбирательстве. И одно, и другое как следствие вытекают в теоретическом плане из ошибочной позиции приверженцев идеи: суд имеет лишь право, но не обязанность доказывания. Такая роль суда, отводимая ему отдельными учеными, не имеет ничего общего с назначением уголовного судопроизводства.

Литература

1. *Аутлев Ш.В.* Противодействие в ходе судебного следствия по уголовным делам в суде первой инстанции и меры по его преодолению: науч.-практ. пособие. Майкоп, 2010. 112 с.
2. *Баев О.Я.* Роль суда в уголовно-процессуальном исследовании преступлений на этапе судебного следствия // Практическое законоискусство. Ставрополь, 2007. № 1 (1). С. 70–74.
3. *Белкин А.Р.* Теория доказывания в уголовном судопроизводстве. М.: Норма, 2007. 528 с.
4. *Качалов В.И.* Обязанность доказывания при производстве по уголовному делу // Уголовно-процессуальное право: учебник / Под ред. В.М. Лебедева. М.: Юрайт, 2012. 363 с.
5. *Светочев В.А.* Криминалистическая методика судебного разбирательства: постановка проблемы // Вестник криминалистики. М.: Спарк, 2010. № 4 (36). С. 117–118.

References

1. *Autlev Sh.V.* Protivodejstvie v xode sudebnogo sledstviya po ugovolny'm delam v sude pervoj instancii i mery' po ego preodoleniyu: nauch.-prakt. posobie. Majkop, 2010. 112 s.
2. *Baev O.Ya.* Rol' suda v ugovolno-processual'nom issledovanii prestuplenij na e'tape sudebnogo sledstviya // Prakticheskoe zakonoiskusstvo. Stavropol', 2007. № 1 (1). S. 70–74.
3. *Belkin A.R.* Teoriya dokazyvaniya v ugovolnom sudoproizvodstve. M.: Norma, 2007. 528 s.
4. *Kachalov V.I.* Obyazannost' dokazyvaniya pri proizvodstve po ugovolnomu delu // Ugolovno-processual'noe pravo: uchebnik / Pod red. V.M. Lebedeva. M.: Yurajt, 2012. 363 s.
5. *Svetochev V.A.* Kriminalisticheskaya metodika sudebnogo razbiratel'stva: postanovka problemy' // Vestnik kriminalistiki. M.: Spark, 2010. № 4 (36). S. 117–118.

N.S. Churilov

**Is a Court Obligated to Collect Evidence
in Resolving of a Criminal Case?**

The functions of a court in the context of the modern theory of evidence are considered in the article.

It was concluded that collecting evidence is an integral function of a court.

Key-words: court; criminal procedure; evidence; judicial inquiry.

М.В. Пономарев

Социальный консерватизм и проблемы развития современного конституционализма

В статье рассматривается роль социального консерватизма в формировании идеологического пространства современного общества, реконструируется система ключевых идеологием социального консерватизма и на основе анализа исторических примеров и актуальных тенденций определяются основные векторы влияния социально-консервативной идеологии на развитие конституционализма.

Ключевые слова: социальный консерватизм; конституционализм; органическая демократия; национализм, христианство.

На протяжении последнего десятилетия социальный консерватизм приобрел ключевую роль в идеологическом пространстве современного общества. Наглядным примером этой тенденции является эволюция российской государственно-политической системы. Уже в 2003 году съезд политической партии «Единая Россия» утвердил манифест под названием «Путь национального успеха», в котором «партийная идентичность» однозначно связывалась с социальным консерватизмом¹. Спустя два года был создан Центр социально-консервативной политики, позиционирующий в качестве «антикризисного центра для выработки позиции партии парламентского большинства»². Спустя еще год в русле социально-консервативных идей была разработана «стратегия развития на принципах суверенной демократии», а вскоре под лозунгами социального консерватизма была сформирована и партия «Справедливая Россия» (лишь впоследствии она начала смещаться в социал-демократическую «нишу» партийного спектра). С 2009 года идеологами «Единой России» начал разрабатываться программный проект «Мировой опыт консервативной модернизации», получивший развитие в преддверии избирательной кампании 2011 года³. На этой идеологической платформе был создан

¹ Путь национального успеха. Манифест Всероссийской политической партии «Единство и Отечество». – Единая Россия. 2003. // <http://edinros.narod.ru/manifest.html> (Дата обращения: 15.08.2011 г.).

² Центр социально-консервативной политики // <http://old.cskp.ru/about> (Дата обращения: 03.06.2010 г.).

³ Консервативная модернизация в странах «большой восьмерки» / Политический департамент ЦИК партии «Единая Россия» // <http://er.ru/news/2011/5/3/konservativnyie-modernizatsii-v-stranah-bolshoj-vosmerki-vvedenie> (Дата обращения: 23.09.2011 г.).

Общероссийский народный фронт, а затем и Российский социально-консервативный союз, призванный обеспечивать идеологическую поддержку ЕР и ОНФ¹.

В тот же период социальный консерватизм стал доминирующей политической идеологией и на всем евроатлантическом пространстве. В США в 2000 году республиканцы пришли к власти под лозунгом «сострадательного консерватизма», а спустя восемь лет победа Б. Обамы вернула Америку, по сути, к той же политической риторике. В Канаде с 2006 года Консервативная партия под руководством С. Харпера уверенно удерживает статус правящей и увеличивает парламентское представительство с каждым избирательным циклом. Во второй половине 2000-х гг. прочные политические позиции завоевали французские неоголлисты и немецкие христианские демократы, а их лидеры Н. Саркози и А. Меркель стали бесспорными лидерами Европейского Союза и с недавних пор олицетворяют в Европе борьбу против «проекта мультикультурализма». В этой роли к ним присоединился и британский премьер-министр от партии тори Д. Камерон. Схожий идеологический дрейф продемонстрировал многолетний лидер итальянских «правых» С. Берлускони, инициировавший в 2009 году создание партии социально-консервативного толка «Народ свободы». Стараниями таких авторитетных политиков, как В. Клаус, братья Л. и Я. Качинские, М. Джоанэ, В. Орбан, социальный консерватизм превратился в последние годы в доминирующую идеологию в Восточной Европе.

Политический успех современного социального консерватизма заставляет с полным вниманием отнестись к этой идеологической концепции и возможному росту ее доктринального влияния на развитие системы конституционного права. Причем, на первый взгляд, социально-консервативная риторика вполне сочетаема с привычными «аксиомами» правовой и социальной государственности, идеалом гармоничного гражданского общества. Более того, вся логика «консервативного выбора» направлена на обеспечение целостности, стабильности и преемственности развития национального сообщества, что означает и признание незыблемости конституционного правопорядка. Это объясняет весьма распространенные попытки позиционировать социальный консерватизм в качестве «философии центризма», противостоящей воинствующим либерализму и коммунизму, трактовать его с помощью нарочито нейтральных и прагматичных идеологем, таких как «консервативная модернизация», «демократия не самоцель, а средство развития», «социальное партнерство — лучший способ разрешения противоречий», «дискуссии поощряются, экстремизм подавляется», «реформы вместо революций»². Однако при таком подходе нивелируется мировоззренческая специфика социального консерватизма, которая тесно сопряжена с особой системой правопонимания

¹ В России создан Социально-консервативный союз // <http://www.er-duma.ru/press/48161> (Дата обращения: 02.07.2011 г.).

² Грызлов Б. Социальный консерватизм как идеологическая платформа «Единой России» // <http://old.cskpr.ru/clauses/52/c/2752/> (Дата обращения: 12.09.2011 г.).

и способна существенно повлиять на изменение доктринальных основ конституционализма.

Реконструируя мировоззренческие основы социального консерватизма, следует учесть, что на исторической арене эта идеология впервые появилась в последней трети XIX в. (теория «торийской демократии» Б. Дизраэли, имперские воззрения О. фон Бисмарка, монархические программы К.П. Победоносцева и Л.А. Тихомирова). Изначально наиболее узнаваемой чертой социального консерватизма стала идея преодоления классовых противоречий в обществе на основе патриотизма, державности, социального патернализма и реформизма, оздоровления «общественных нравов» и возрождения «национального духа». Идеал социальных консерваторов — это единая нация, осознающая свою историческую судьбу (миссию), обладающая собственным геополитическим пространством, сплоченная перед внешними угрозами и устремленная в будущее. Таким образом, можно предположить, что социальный консерватизм оказывается наиболее востребован в ситуации, когда общество ощущает «разрыв времен», испытывает нарастающую потребность в прочной коллективной идентичности. С точки зрения социальной психологии такую идеологию можно считать компенсаторной, а в контексте циклов политического процесса — реактивной, рефлексивной. Не случайно, что для социальных консерваторов всех поколений характерны обличительная риторика, адресованная «политическим силам, подрывающим единство отечества», протест против этического и мировоззренческого релятивизма, апелляция к неким «исконным», перenniальным формам общественной жизни, «вечным», безотносительным ценностям, сущностным, имманентным проявлениям «народного духа». Подобные установки превращают социальный консерватизм в нечто большее, чем в одну из конкурирующих политических идеологий. На его основе формируется особое понимание нации как социального организма, обладающего уникальным историко-культурным генотипом и не подчиненного в своем развитии ни ситуативным стратегиям «догоняющей модернизации», ни глобалистским, космополитическим проектам.

Итак, по своей идеологической сущности и функциональной направленности социальный консерватизм ориентирован на формирование устойчивого общенационального консенсуса, тесно сопряженного с культурными традициями и историческим опытом «титального народа», фундаментальными принципами социального взаимодействия и этическими нормами, характерными для данного сообщества. И в этом смысле социальный консерватизм соответствует совершенно особому типу конституционализма.

Следует отметить, что понятие «конституционализм» является весьма неоднозначным и предполагает разнообразные интерпретации. Однако сам факт существования «основного законодательства», обладающего высшей юридической силой, не исчерпывает сущностную характеристику конституционного права. На наш взгляд, конституционализм можно определить как особую систему правопонимания, опирающуюся на сочетание трех принципов: народного суверенитета, правового формализма и институциональной демократии. Принцип *народного суверенитета* означает признание некоего сообщества (народа, нации) в ка-

честве суверена, т.е. абсолютно легитимного носителя высшей власти, обладающего эксклюзивным правом не только учреждать форму правления, но и «конституцировать» собственный социальный порядок. Тем самым конституционное право приобретает функции универсального коммуникатора, не усредняющего индивидуальные и групповые интересы, но обеспечивающего их сопряженность, соотношенность с доминирующими формами поведения, ценностными и идеологическими ориентирами данного общества. Принцип *правового формализма* обеспечивает необходимую степень универсализма такой социальной системы и ее нормативное закрепление. Причем ключевую роль здесь играет не прямое регулятивное воздействие, а «конвертация» важнейших ценностных принципов и поведенческих ориентиров в категорию конституционной правосубъектности. Система *институциональной демократии* обеспечивает синтез двух предыдущих принципов, придает народовластью процессуальный характер (хотя формы демократии могут варьироваться от представительной и цензовой до прямой и плебисцитарной в зависимости от толкования правосубъектности «народа» и степени правовой формализации конституционного права).

В контексте идеологием социального консерватизма прочность конституционного правопорядка, наряду с возрождением фундаментальных этических и историко-культурных институций, является одним из ключевых ориентиров. Однако ни сам по себе факт существования «основного закона», ни степень его юридического (нормативного) совершенства, ни развитость институтов правового государства не являются в данном случае определяющими. Ключевое значение приобретает *доктринальная легитимность* конституции, своего рода «конституционный патриотизм», который не может быть обеспечен лишь ее юридической природой [3: с. 56]. Следуя логике социального консерватизма, необходимо признать, что общенациональный характер конституции означает не только ее дистанцированность от групповых, партийных и иных лоббистских интересов. Конституция должна соответствовать фундаментальным ценностям народа, быть сосредоточием его «духа» и гарантией полной свободы народного волеизъявления. Собственно говоря, именно эта идея изначально и сформировала основу правовой философии конституционализма. И именно в таком русле действовали «отцы-основатели» американского государства, творцы первой из ныне действующих Конституции. Но что есть «фундаментальные ценности» народа и в чем заключается критерий «свободы» его волеизъявления? В гражданском обществе, где существуют устойчивые традиции *договорного правопонимания*, ответом является признание приоритетной ценности естественных прав человека и максимального плюрализма социальной системы. Однако подобная либеральная модель конституционализма совершенно противоречит социальному консерватизму, по своей природе тяготеющему к *органическому правопониманию*, к восприятию народа в качестве культурно-исторической, а не гражданской (договорной) общности. С этой точки зрения становится понятно, почему нынешние лидеры Европы поспешили публично отвергнуть принципы мультикультурализма, а для консолидации общественного мнения используются запреты на ношение хиджабов и строительство минаретов. Как весьма откровенно заметил Н. Саркози, «мы были

слишком озабочены идентичностью того, кто приезжает в страну, и обращали недостаточно внимания на идентичность страны, которая принимает приезжего»¹. Однако какую трансформацию могут претерпеть основы конституционализма, если приоритет естественных прав человека и мультикультурный плюрализм гражданского общества сменяется главенством коллективной идентичности «титального народа»?

На наш взгляд, закрепление социального консерватизма как «идеологии коллективной идентичности» привносит в доктрину конституционного права либо принципы органического национализма, либо ценности конфессиональной культуры. Ярким примером первого варианта является конституционная доктрина голлизма, на основе которой был создан режим Пятой республики.

Социально-консервативная направленность голлизма особенно отчетливо проявилась в идее «величия Франции». «Только великие деяния способны избавить Францию от пагубных последствий индивидуализма, присущего ее народу, — утверждал Ш. де Голль. — Я думаю, что Франция, лишенная величия, перестает быть Францией» [1: с. 24]. Однако голлистская идея «национального величия» была далека от имперского шовинизма и ксенофобии. Величие, с точки зрения де Голля, это органически присущее Франции свойство. «Франция возникла из глубины веков, — утверждал он. — Нация эта существует уже на протяжении многих поколений. . . И она обрела определенный характер, который заставляет французов в любую эпоху зависеть от своих отцов и нести ответственность за своих потомков» [2: с. 5–6]. Ту же мысль не менее афористично высказал Н. Саркози: «Быть французом — это не вопрос места рождения, это вопрос признания себя в культуре и истории страны с необыкновенной судьбой» [6: с. 188].

Таким образом, голлизм, как и любая иная версия социального консерватизма, предполагает восприятие нации в качестве органического сообщества, объединенного своим прошлым, настоящим и будущим. Эта идея вневременного единения поколений заставляет совершенно особым образом рассматривать правосубъектность народа и интерпретировать принцип народного суверенитета в контексте *органической демократии*. Принцип правового формализма начинает ассоциироваться скорее с *принципом законности*, который акцентирует не ролевую универсализацию конституционной правосубъектности, а целостность и иерархичность всего правового пространства. Еще более заметна трансформация системы институциональной демократии. Ключевую роль здесь приобретают институты *прямого народного волеизъявления* и *политического лидерства*. В противовес «режиму господства партий» голлисты отстаивали идеал сильного государства, персонифицированного в общенациональном лидере, опирающемся на прямую поддержку народа и политическую монополию «партии большинства» (как отмечал де Голль, «для того чтобы государство действительно стало инструментом национального единства, выразителем высших интересов страны и преемственности в деятельно-

¹ *Треццанин Д.* «Мультикультурализм — это тупиковая стратегия». Европа пересматривает отношения с нацменьшинствами, Россия остается верна выбранному пути // <http://svpressa.ru/society/article/38872> (Дата обращения: 27.08.2011 г.).

сти нации, необходимо, чтобы правительство создавалось не парламентом, иначе говоря, не политическими партиями, а стоящим над ними политическим деятелем, получившим мандат непосредственно от нации в целом и способным выражать ее волю, решать и действовать» [2: с. 12]. Подобные доктринальные установки нашли отражение в конституционном строе Пятой республики, в том числе системе избирательного права, институтах референдума и органического законодательства, смешанной форме правления.

Многие современные социальные консерваторы, в том числе и в России, тяготеют именно к голлистской модели конституционализма. Однако она уязвима, поскольку носит ярко выраженный институциональный характер и, при достаточно броских доктринальных принципах, подчеркнуто ориентирована на «укрепление государственности». Сам по себе этот вектор вполне соотносим с идеологемами социального консерватизма. Но, как показывает история самого голлизма, представление о народе, чье единство определяется историческим и политическим величием государства, оказывается слишком зыбкой почвой для сплочения нации. Кризис идентичности, который является питательной почвой для социального консерватизма, требует восполнения вакуума духовности. ореол сильного государства и патетика национального величия способны оттенить эту проблему, но не решить ее. Укрепление вертикали власти не может компенсировать разрыв гражданских связей. И на фоне этих проблем актуальным становится иной вариант синтеза социального консерватизма и конституционализма, основанный на провозглашении конфессиональной культуры органической основой нации.

Активная дискуссия о необходимости признания «христианских основ» европейского конституционализма началась в 2004 году по инициативе Иоанна Павла II. Речь шла о конституционном проекте Европейского Союза, и Папа призвал включить в преамбулу договора упоминание о христианском наследии Европы. Он обратил внимание на неправомерность соотнесения «основ европейского единства» лишь с духовными ценностями, «берущими свое начало в цивилизациях Греции и Рима», заявив, что «европейская идентичность была бы непонятной без христианства» [4: с. 5]. В поддержку закрепления доктринальной роли христианства в европейском конституционализме выступили Конференция европейских Церквей, Русская Православная Церковь и Греческая Православная Церковь, общественные движения и даже правительственные круги некоторых европейских стран. И хотя ни инициатива Ватикана, ни сам проект Евроконституции успехом не увенчались, развернувшаяся дискуссия получила продолжение. Причем эпицентр ее начал смещаться с вопросов «статусности» христианства на обсуждение ключевой проблемы современного конституционализма — соотношения личных прав и социальной ответственности человека.

Обсуждая самые разнообразные вопросы — от эвтаназии, аборт и гомосексуальных браков до допустимости духовной цензуры, введения этического «дресс-кода», расширения форм духовного образования и просвещения, — христианская общественность призывает отказаться от «либерального» толкования свободы и достоинства человеческой личности. Этот подход емко сформулировал

патриарх Московский и всея Руси Кирилл: «Очень трудно, а чаще всего невозможно согласиться с тем приматом ценностей, который провозглашает современный «либеральный стандарт»... В этой идеологии отсутствует понятие греха, а есть плюрализм мнений, то есть человек может выбирать любой вариант поведения, но при одном условии: его поведение не должно ограничивать свободы другого человека. Печальное следствие такого антропоцентрического подхода заключается в том, что выстраивается общественная система, которая потворствует греху и устраняется от задачи способствовать нравственному совершенствованию личности. Но не могут признаваться в качестве нормы аборт, гомосексуализм, эвтаназия и другие виды поведения, активно защищаемые сегодня с позиций концепции прав человека... Ведь что происходит, когда принимается закон, официально разрешающий подобные формы поведения? Они не остаются только уделом небольших групп меньшинств, которые уже определили свой выбор. Эти законы становятся основанием для безудержной пропаганды таких форм поведения в обществе» [5: с. 72–74, 112–117].

Какова современная христианская альтернатива «либеральному стандарту» конституционализма? Речь не идет, конечно, об отказе от светского характера государства или закреплении особой правосубъектности Церкви. Христианская общественность и представители духовенства ратуют за формирование своего рода «этического императива» в обществе. Так, по мнению патриарха Кирилла, это означает три приоритета: «законодательство должно быть чутким к нравственным нормам, господствующим в обществе», «в обществе должен быть заполнен вакуум нравственного воспитания», «в деле гармонизации прав человека и нравственности очень важна позиция средств массовой информации — они должны представлять положительные примеры использования свободы» [5: с. 120–121]. Причем, подчеркивается, что препятствием для такой политики не является ни формально-юридическое закрепление универсальных прав человека в конституционных и международно-правовых нормах (этот компонент правосубъектности «дополняется» нравственным императивом), ни поликонфессиональный характер общества (поскольку не существует этического конфликта между мировыми религиями).

Признавая определенную логичность подобной позиции, следует отметить и ее уязвимость. В первую очередь, это касается представления о существовании в обществе неких «господствующих нравственных норм». Этот тезис явно вступает в диссонанс с той тревогой, которую высказывает сама же христианская общественность относительно засилья нравственного релятивизма и секулярной бездуховности. Следовательно, «конституционного умолчания» недостаточно для закрепления «этического императива» — требуется регулятивное воздействие на общество. А это проблема заставляет вновь поднимать вопрос о толковании принципа светской государственности: означает ли он индифферентность государства в вопросах духовного и в том числе конфессионального развития общества, либо речь идет лишь об отсутствии особой конституционной правосубъектности Церкви. Отметим, что на этой основе еще столетие назад

папа Лев XIII сформулировал идею «христианского государства», призванную снять противоречие между светским республиканским конституционализмом и христианским пониманием права¹.

Итак, несложно заметить, что уязвимость обоих рассмотренных векторов привнесения социально-консервативных идей в доктринальную систему конституционализма является зеркальной: недопустимость экстремистских форм органического национализма вытесняет его в область сугубо институциональных, государственных инициатив, лишая необходимого духовного, этического рефрена, а признание конституционной значимости конфессиональной культуры ограничено формально-юридическими рамками светского государства. Возможен ли синтез? В Европе такой прецедент создан. В новой венгерской конституции, принятой в апреле 2011 года, закреплены практически все ключевые постулаты социально-консервативной доктрины². В ней декларируется, что народ Венгрии объединяют «Бог и христианство», заявлено о «праве на жизнь с момента зачатия», а брак однозначно назван «союзом мужчины и женщины» (что фактически ставит вне закона аборты и гомосексуальные браки), расширяется политический контроль над СМИ, сокращаются полномочия Конституционного суда и резко расширяется сфера органического законодательства (в том числе в области прав человека). Новая венгерская конституция названа «исторической» (что характеризует ее органическую природу), страна переименована из «Венгерской Республики» в «Венгрию», а в государственном гербе появилась корона Святого Иштвана, что можно трактовать как отсылку к правопреемственности современной Венгрии со средневековой венгерской монархией, охватывавшей территорию Словакии, Закарпатья, Воеводины, часть Хорватии, Австрии, Словении и Румынии (кстати, попытка венгерской делегации продемонстрировать в начале 2011 года в Еврокомиссии старинный ковер с такой «геополитической» картой привела к шумному дипломатическому скандалу). То, что корректировка герба сопряжена отнюдь не с геральдическими дискуссиями, доказывает тот факт, что в Конституции закрепляется юридическая и политическая ответственность Венгрии за всех венгров, живущих за пределами страны.

Принятие Конституции Венгрии вызывало ожесточенные дискуссии в Европейском Союзе. Весьма критичными оказались результаты ее экспертизы Венецианской комиссией (консультативным органом по конституционному праву при Совете Европы)³. Однако нет оснований говорить о каком-либо «венгерском феномене». Опыт Венгрии является лишь демонстрацией последовательного закрепления социально-консервативной идеологии в качестве доктринальной осно-

¹ Graves de Communi Re. Encyclical Of Pope Leo XIII On Christian Democracy // http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_18011901_graves-de-communi-re_en.html (дата обращения: 14.03.2011 г.).

² Constitution / Basic Law of Hungary (25. April 2011.) // http://www.euractiv.com/sites/all/euractiv/files/CONSTITUTION_in_English_DRAFT.pdf (Дата обращения: 04.09.2011 г.).

³ Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the New Constitution of Hungary — Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25–26 March 2011) // <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf>

вы конституционного права. Для превращения этого вектора развития конституционализма в общеевропейское явление существуют все политические условия. А вот сделать этот выбор или отказаться от него предстоит самим гражданам.

Литература

1. *Голль Ш. де.* Военные мемуары: Призыв 1940–1942. М.: АСТ, 2003. 814 с.
2. *Голль Ш. де.* Мемуары надежд. 1958–1962. М.: Прогресс, 2000. 340 с.
3. *Зорькин В.Д.* Современный мир, право и Конституция. М.: Норма, 2010. 544 с.
4. *Каримова Л.А.* Иоанн Павел II и социальная доктрина Католической церкви: дис. ... канд. ист. наук. М., 2004. 295 с.
5. *Митрополит Смоленский и Калининградский Кирилл.* Свобода и ответственность: в поисках гармонии. Права человека и достоинство личности. М.: Отдел внешних церковных связей Московского Патриархата, 2008. 240 с.
6. *Саркози Н.* Мое мнение. Франция, Европа и мир в XXI веке. СПб.: Alexandria, 2009. 304 с.

References

1. *Goll' Sh. de.* Voenny'e memuary': Prizy'v 1940–1942. M.: AST, 2003. 814 s.
2. *Goll' Sh. de.* Memuary' nadezhd. 1958–1962. M.: Progress, 2000. 340 s.
3. *Zor'kin V.D.* Sovremenny'j mir, pravo i Konstituciya. M.: Norma, 2010. 544 s.
4. *Karimova L.A.* Ioann Pavel II i social'naya doktrina Katolicheskoy cerkvi: dis. ... kand. ist. nauk. M., 2004. 295 s.
5. *Mitropolit Smolenskij i Kaliningradskij Kirill.* Svoboda i otvetstvennost': v poiskax garmonii. Prava cheloveka i dostoinstvo lichnosti. M.: Otdel vneshnix cerkovny'x svyazej Moskovskogo Patriarxata, 2008. 240 s.
6. *Sarkozi N.* Moe mnenie. Franciya, Evropa i mir v XXI veke. SPb.: Alexandria, 2009. 304 s.

M.V. Ponomarev

Social Conservatism and Problems of Development of Modern Constitutionalism

The presented article describes the role of social conservatism in the modern society. The author builds up the key ideas of social conservatism and based on an analysis of historical examples and actual trends, defines the spheres of influence of social conservative on constitutionalism development.

Key-words: social conservatism; constitutionalism; organic democracy; nationalism, Christianity

М.К. Топоркова

Итоги и перспективы административной реформы в России

В статье анализируются итоги проводимой в России административной реформы. На основании Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы оцениваются перспективы реализации основных направлений административной реформы.

Ключевые слова: административная реформа; государственное управление; государственные и муниципальные услуги; основные направления административной реформы.

В современных условиях, когда государственный и общественный строй России подвергается постоянным и значительным изменениям, закономерно возрастает интерес ко всем проблемам, связанным с государственным реформированием, его первыми итогами и перспективами.

Существенные преобразования системы государственного управления осуществляются в рамках административной реформы, которая проводится уже почти десятилетие. Первое упоминание о необходимости проведения административной реформы в России содержалось в Послании Президента РФ Федеральному собранию РФ от 6 марта 1997 г., а в Послании от 17 февраля 1998 г. появилось и название «административная реформа». Однако только в начале XXI века в России реально начались преобразования, призванные воплотить в жизнь идеи реформирования системы исполнительной власти.

Вопросы административной реформы были затронуты в Послании Президента Федеральному собранию 2003 года. Более того, эти вопросы были названы в числе главных приоритетов развития страны на ближайшие годы. В развитие концептуальных предложений указанного Послания был принят Указ Президента РФ № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» от 23 июля 2003 г., а также «Концепция административной реформы на 2006–2008 годы», утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р, которая впоследствии была продлена до 2010 года включительно.

Административная реформа предполагает достижение следующих целей: 1) повышение качества и доступности государственных услуг; 2) ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в т.ч. прекращение избыточного государственного регулирования; 3) повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. Сегодня уже можно подвести первые итоги и выяснить, насколько эти цели были достигнуты.

Задача повышения качества и доступности государственных услуг решается в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (Закон о госуслугах). Данный нормативный акт предусматривает проведение работы по трем основным направлениям.

1. Оптимизация состава услуг, фиксация перечней в соответствующих реестрах. В рамках данного направления в настоящее время сформирован Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг, который содержит сведения о предоставляемых органами исполнительной власти различного уровня государственных и муниципальных услугах и исполняемыми этими органами государственных и муниципальных функциях. По данным Министерства экономического развития РФ (Минэкономразвития РФ)¹, на март 2011 г. в Федеральный реестр внесено 609 государственных услуг, более 10 тыс. услуг региональных органов исполнительной власти, более 11 тыс. муниципальных услуг. Всего же включению в Федеральный реестр и регламентации подлежат 875 государственных услуг, следовательно, работа выполнена уже на 70 %. В соответствии с Планом мероприятий по реализации Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы, утвержденным Распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р, завершение формирования Федерального реестра на федеральном, региональном и местном уровнях предполагается в 2012 г. [9: с. 12]. Также на 2012 год запланирована разработка проекта нормативно-правового акта, устанавливающего разграничение понятий «государственная функция» и «государственная услуга» [9: с. 16]. По нашему мнению, такое разграничение могло бы быть проведено при принятии Закона о госуслугах.

2. Регламентация, стандартизация и оптимизация процессов предоставления государственных услуг.

На федеральном уровне утверждено 450 административных регламентов (примерно 50% от необходимого числа); на региональном — свыше 6 тысяч (примерно 60%); на местном — более 4 тысяч (менее 1%). В докладе министра экономического развития Э.С. Набиуллиной отмечено, что активность ведомств в этой работе снизилась. Тем не менее планируется завершить принятие административных регламентов не позднее 2 квартала в 2012 г.

3. Предоставление услуг по принципу «одного окна» в многофункциональных центрах (МФЦ) и перевод их в электронную форму — это третье направление. По оценке Минэкономразвития, в последнее время сохраняется хорошая динамика создания МФЦ: в 2007 г. их насчитывалось всего 18 по стране (уточним, что создание таких центров в те годы было экспериментальным), в 2008-м — 37, в 2009-м — 94, в 2010-м — 166 в 49 регионах. В Москве на октябрь 2011 г. функционировали 3 МФЦ, до конца года открылись еще 6. В 2012 г.

¹ Тезисы доклада Министра Э.С. Набиуллиной по вопросу « О ходе выполнения Плана мероприятий по совершенствованию государственного управления на заседании Правительства РФ. Москва. 24 марта 2011 г. // http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20110324_017

планируется открыть 59 МФЦ, а в 2013 г. они появятся в каждом районе столицы [11: с. 5]. С 2012 г. МФЦ должны функционировать в каждом субъекте РФ. В каждом МФЦ предоставляется от 50 до 200 услуг всех уровней власти, более 90 % посетителей МФЦ довольны новой формой предоставления услуг.

Предоставление государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» предполагает однократное обращение заявителя с запросом в МФЦ, в связи с чем должно быть обеспечено межведомственное взаимодействие. В этих целях, а также в целях закрепления перечня госуслуг, предоставляемых в МФЦ, принято Постановление Правительства № 797 от 29 сентября 2011 г. «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти в субъектах РФ, органами местного самоуправления», в котором предписывается органам власти и государственным внебюджетным фондам обеспечить заключение соглашений о взаимодействии с МФЦ, на основании которых организовать предоставление государственных услуг. Перечень государственных услуг утвержден вышеназванным Постановлением (в перечне госуслуги Росреестра, ФМС России, МВД, ФНС, Пенсионного фонда РФ, фонда социального страхования РФ). Не следует ожидать мгновенного улучшения ситуации с предоставлением услуг в МФЦ, т.к. форму примерного соглашения должно утвердить Минэкономразвития, а также в связи с тем, что перечень предусмотренных в Постановлении Правительства РФ государственных услуг предположительно начнет действовать с 2013 г., когда будут внесены изменения в законодательные акты РФ в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна». До 1 января 2013 г. на базе МФЦ могут осуществляться отдельные регистрационные действия. Также Росреестр в Краснодарском крае и Ханты-Мансийском автономном округе начал эксперимент по предоставлению госуслуг ветеранам, инвалидам и гражданам старше 70 лет на дому.

Наряду с достигнутыми результатами в большом объеме сохраняются общие типовые проблемы, связанные с предоставлением государственных услуг. К ним относится, в частности, превышение фактического времени стояния в очередях над нормативно установленным в административных регламентах. Согласно регламентам ФМС РФ время ожидания для подачи документов на получение паспорта составляет 20 мин. (на практике в среднем 46 мин.), на регистрацию по месту жительства — 20 мин. (на практике 55 мин.). При этом личный опыт автора подтверждает положительную динамику в некоторых сферах оказания государственных услуг.

Еще одной нерешенной проблемой является требование от заявителей избыточного количества документов, в том числе не предусмотренных нормативно-правовыми актами. В соответствии со ст. 7 ФЗ о госуслугах с 1 июля 2011 г. граждане могут не предоставлять документы, необходимые для оказания услуги и уже хранящиеся в органах власти. Эта норма получила развитие

в подзаконных актах. Так, Приказом Министерства экономического развития РФ от 13 сентября 2011 г. № 475 утвержден перечень документов, необходимых для приобретения прав на земельный участок. Из 12 необходимых документов 6 документов не могут быть затребованы у заявителя (п. 2 Приказа), а затребуются у профильных органов государственной власти [10 : с. 17].

Среди мер, необходимых для обеспечения успеха административной реформы, можно назвать возможное установление административной ответственности чиновников за некачественное предоставление услуг, а также определение единой процедуры досудебного обжалования их действий. Вопрос об административной ответственности должен решаться органами законодательной власти путем внесения дополнений в КоАП РФ. Представляется, что данная ответственность может быть введена в законодательство только при условии необходимого организационно-технического и финансового обеспечения деятельности органов власти, потому что многие требования административных регламентов не исполняются по причинам объективным, не зависящим от государственных служащих. Это касается требований технического обеспечения государственных органов, штатной численности государственных служащих, способных обеспечить нормированное время оказания государственной услуги.

Установление процедур досудебного обжалования решений и действий (бездействий) органов власти и их должностных лиц можно признать необходимым для обеспечения качества предоставляемых услуг. Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2012 годы предусматривает внесение изменений в ФЗ о госуслугах в части закрепления общих требований к порядку подачи и рассмотрению досудебной жалобы. В частности, предполагаются сокращенные сроки рассмотрения жалобы, возможность обратиться с жалобой в письменной, электронной форме или по телефону, в местах предоставления услуг или в МФЦ [9: с. 47–48].

Одновременно с развитием механизмов ответственности за нарушения предоставления услуг необходимо развивать и механизмы стимулирования государственных и муниципальных служащих за их качественное предоставление.

С момента принятия Указа Президента РФ от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» были разработаны общесистемные меры, направленные на снижение административных барьеров. В их числе: совершенствование механизмов лицензирования; развитие системы аккредитации; оптимизация контрольно-надзорной деятельности; расширение использования для допуска на рынок уведомительного порядка начала предпринимательской деятельности.

В целях совершенствования процедуры лицензирования 4 мая 2011 г. был принят ФЗ № 99 «О лицензировании отдельных видов деятельности», который предусмотрел сокращение перечня лицензируемых видов деятельности, а также установил срок действия лицензий не менее 5 лет (ранее до 5 лет) с возможностью

установления бессрочного действия лицензий в Положениях о лицензировании отдельных видов деятельности. Надо отметить, что это лишь первые шаги, направленные на «смягчение» лицензионного механизма государственного регулирования предпринимательской деятельности, о проблемах которого давно ведутся споры и среди научного сообщества, и в среде предпринимателей. В дальнейшем предусматривается переход к унифицированному порядку лицензирования; утверждению порядка предоставления документов по вопросам лицензирования в электронной форме, приведение положений о лицензировании отдельных видов деятельности в соответствии с указанным Федеральным законом [9: с. 1–3].

К более мягкому механизму государственного регулирования предпринимательской деятельности относится аккредитация. Организационные и правовые меры в этой сфере до конца 2011 г. направлены на создание единого национального органа по аккредитации — Федеральной службы по аккредитации, на которую Указом Президента РФ от 24 января 2011 г. № 86 «О единой национальной системе аккредитации» возложены функции по формированию такой системы и осуществлению контроля деятельности аккредитованных лиц. Предполагается, что служба будет находиться в ведении Министерства экономического развития РФ. Одновременно идет работа над проектом ФЗ «Об аккредитации в РФ». Однако в Плане мероприятий по реализации Концепции снижения административных барьеров срок разработки проекта закона не оговорен. По нашему мнению, первоначально требуется создание правовых основ деятельности, а затем уже проведение организационно-структурных мероприятий.

Также не определены сроки подготовки проекта закона, предусматривающего поэтапный переход на уведомительный порядок начала осуществления предпринимательской деятельности. Такой порядок был установлен ФЗ № 294 от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В соответствии со ст. 8 количество видов предпринимательской деятельности, подпадающих под действие уведомительного порядка, увеличилось в июле 2011 г. с 13 до 22 (одновременно с аннулированием лицензирования по 17 видам деятельности). Например, добавлены: управление многоквартирными домами, производство сахара, безалкогольных напитков, молока и молочной продукции и др. По данным МЭР на 1 марта 2011 г., количество поданных уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности составило более 70 тысяч уведомлений. Но одними лишь цифрами ситуацию с уведомительным порядком не охарактеризуешь. Необходимо вникнуть в проблемы, которые может повлечь за собой эта процедура. Ведь уведомительный порядок предусматривается в отношении предпринимательской деятельности, которая не представляет угрозы третьим лицам, опасность которой связана не с процессом осуществления деятельности, а с ее результатами. И здесь встает вопрос об осознании предпринимателем своей ответственности, которую он берет на себя, подписав декларацию о том, что он соответствует предъявляемым требованиям (а эти требования могут

быть противоречивы). И контролирующие органы будут предъявлять претензии в случае несоответствия предпринимательской деятельности ГОСТам, СНИПам, регламентам. Поэтому коррупционная составляющая в предпринимательской деятельности может просто переместиться с периода начала легализации предпринимательской деятельности на период ее осуществления.

Обозначена лишь одна проблема, связанная с реформой предпринимательской деятельности, которая имеет продолжение и в другом направлении административной реформы — совершенствовании системы государственного контроля и надзора. Известно, что ФЗ № 294 закрепил ряд мер, направленных на укрепление гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), в том числе проведение плановых контрольных мероприятий каждым органом государственной власти не чаще чем 1 раз в 3 года (кроме некоторых видов контроля), а внеплановых — только в целях выявления нарушений, представляющих непосредственную угрозу жизни и здоровью людей и лишь по согласованию с прокурором субъекта РФ. Думается, что только лишь сокращением числа проверок в рамках административного надзора и усложнением процедуры их проведения нельзя добиться цели устранения административных барьеров в предпринимательской деятельности. Необходимы и иные меры по повышению эффективности административного надзора: обеспечить надлежащий судебный контроль за законностью осуществления проверок в рамках административного надзора; исключить избыточные и коррупционные механизмы административного надзора; ввести персональную ответственность руководителей надзорных органов в случае проведения незаконных административно-надзорных мероприятий и другие. Принятие данных мер затруднено в связи с тем, что у власти нет научной концепции развития административного надзора в России.

Что касается повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти, то реализация этой цели административной реформы началась в 2004 г. с организационно-структурных изменений, произведенных в системе федеральных органов исполнительной власти. На протяжении последующих лет в эту структуру вносились многочисленные изменения, и сама идея типологизации федеральных органов исполнительной власти утратила свой первоначальный смысл, поскольку четкая градация данных органов, которая основывалась бы на строгом разделении правоустанавливающих, контрольно-надзорных и организационно-хозяйственных функций между федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами, в настоящее время отсутствует. В частности, федеральные службы вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование, некоторые из них оказывают государственные услуги, а федеральные агентства осуществляют контрольно-надзорные полномочия.

Подобная практика вызывает всеобщую озабоченность, в связи с чем предлагаются самые различные пути ее разрешения [12: с. 41–45]. В то же время концепция административной реформы лишь провозглашает цель повышения эффек-

тивности деятельности органов исполнительной власти, но не обозначает пути ее достижения.

В целом приведенные в статье оценки Концепции административной реформы в России и практики ее реализации позволяют согласиться с мнением профессора С.А. Старостина, который пишет: «В Концепции административной реформы 2006–2010 гг. указаны показатели достижения целей административной реформы, а также задачи, которые необходимо при этом решить. Их анализ дает основания полагать, что ни одна из целей административной реформы сегодня не достигнута. Более того, реформы затронули в основном только систему федеральных органов исполнительной власти. В таких условиях удивляет молчание Президента РФ и Председателя Правительства РФ: необходимо дать оценку ответственным за проведение реформы должностным лицам и, видимо, продолжить реформы, хотя бы потому, что очень многое все-таки удалось сделать» [14: с. 113].

Таким образом, административная реформа разделила судьбу многих преобразований последнего десятилетия: цели заявлены, но для их достижения либо почти ничего не предпринимается, либо начатые действия останавливаются на половине пути. В конечном итоге результат реформирования оказывается не тем, какой предполагался и декларировался вначале.

Литература

1. ФЗ от 26 декабря 2008 г. № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. 2008. № 266 (4823). 30 декабря.
2. ФЗ от 27 июля 2010 г. № 210 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. № 31, ст. 4179. 2010. 2 августа.
3. ФЗ от 4 мая 2011 г. № 99 «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. № 19, ст. 2716. 2011. 9 мая.
4. Указ Президента РФ от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений предпринимательской деятельности» // Собрание законодательства РФ. № 20, ст. 2293. 2008. 19 мая.
5. Указ Президента РФ от 24 января 2011 г. № 86 «О единой национальной системе аккредитации» // Собрание законодательства РФ. № 5, ст. 709. 2011. 31 января.
6. Постановление Правительства РФ от 2 декабря 2009 г. № 984 «О перечне платных услуг, оказываемых организациями в целях предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг» // Собрание законодательства РФ. № 12, ст. 1438. 2010. 22 марта.
7. Постановление Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание» // Собрание законодательства. № 12, ст. 2829. 2011. 16 мая.

8. Постановление Правительства РФ от 27 сентября 2011 г. № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных (муниципальных) услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления» // Российская газета. № 222 (5598). 2011. 05 октября.

9. Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р «Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы» // Собрание законодательства РФ. № 26, ст. 3826. 2011. 27 июня.

10. Приказ Министерства экономического развития РФ от 13 сентября 2011 г. № 475 «Об утверждении перечня документов, необходимых для приобретения прав на земельный участок» // Российская газета. № 222 (5598). 2011. 05 октября.

11. Все госуслуги по одному адресу // Российская газета. № 5603. 2011. 11 октября.

12. Министерства и ведомства: учеб. пособие / Под ред. А.Н. Козырина, Е.К. Глушко. М.: Норма, 2008. 255 с.

13. Правовая политика в современной России: проблемы формирования (Обзор «круглого стола» журналов «Государство и право» и «Правовая политика и правовая жизнь») // Государство и право. 2011. № 6. С. 119–126.

14. Юров В. У., Каплунов А. И. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права // Государство и право. 2011. № 7. С. 107–116.

References

1. FZ ot 26 dekabrya 2008 g. № 294 «O zashhite prav yuridicheskix licz i individual'ny'x predprinimatelej pri osushhestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i municipal'nogo kontrolya» // Rossijskaya gazeta. № 266 (4823). 2008. 30 dekabrya.

2. FZ ot 27 iyulya 2010 g. № 210 «Ob organizazii predostavleniya gosudarstvenny'x i municipal'ny'x uslug» // Sobranie zakonodatel'stva RF. № 31, st. 4179. 2010. 2 avgusta.

3. FZ ot 4 maya 2011 g. № 99 «O licenzirovanii otdel'ny'x vidov deyatel'nosti» // Sobranie zakonodatel'stva RF. № 19, st. 2716. 2011. 9 maya.

4. Ukaz Prezidenta RF ot 15 maya 2011 g. № 797 «O neotlozhny'x merax po likvidacii administrativny'x ogranichenij predprinimatel'skoj deyatel'nosti» // Sobranie zakonodatel'stva RF. № 20, st. 2293. 2008. 19 maya.

5. Ukaz Prezidenta RF ot 24 yanvarya 2011 g. № 86 «O edinoj nacional'noj sisteme akkreditacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. № 5, st. 709. 2011. 31 yanvarya.

6. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 2 dekabrya 2009 g. № 984 «O perechne platny'x uslug, okazy'vaemy'x organizaciyami v celyax predostavleniya federal'ny'mi organami ispolnitel'noj vlasti gosudarstvenny'x uslug» // Sobranie zakonodatel'stva RF. № 12, st. 1438. 2010. 22 marta.

7. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 6 maya 2011 g. № 352 «Ob utverzhdenii perechnya uslug, kotory'e yavlyayutsya neobxodimy'mi i obyazatel'ny'mi dlya predostavleniya federal'ny'mi organami ispolnitel'noj vlasti gosudarstvenny'x uslug i predostavlyayutsya organizaciyami, uchastvuyushhimi v predostavlenii gosudarstvenny'x uslug, i opredelenii razmera platy' za ix okazanie» // Sobranie zakonodatel'stva RF. № 12, st. 2829. 2011. 16 maya.

8. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 27 sentyabrya 2011 g. № 797 «O vzaimodejstvii mezhdz mnogofunkcional'ny'mi centrami predostavleniya gosudarstvenny'x (municipal'ny'x)

uslug i federal'ny'mi organami ispolnitelnoj vlasti, organami gosudarstvenny'x vnebyudzhety'ny'x fondov, organami gosudarstvennoj vlasti sub'ektov RF, organami mestnogo samoupravleniya» // Rossijskaya gazeta. № 222 (5598). 2011. 05 oktyabrya.

9. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 10 iyunya 2011 g. № 1021-r «Konceptiya snizheniya administrativny'x bar'erov i povы'sheniya dostupnosti gosudarstvenny'x i municipal'ny'x uslug na 2011–2013 gody'» // Sobranie zakonodatel'stva RF. № 26, st. 3826. 2011. 27 iyunya.

10. Prikaz Ministerstva e'konomicheskogo razvitiya RF ot 13 sentyabrya 2011 g. № 475 «Ob utverzhdenii perechnya dokumentov, neobxodimy'x dlya priobreteniya prav na zemel'ny'j uchastok» // Rossijskaya gazeta. № 222 (5598). 2011. 05 oktyabrya.

11. Vse gosuslugi po odnomu adresu // Rossiskaya gazeta. № 5603. 2011. 11 oktyabrya.

12. Ministerstva i vedomstva: ucheb. posobie / Pod red. A.N. Kozy'rina, E.K. Glushko. M.: Norma, 2008. 255 s.

13. Pravovaya politika v sovremennoj Rossii: problemy' formirovaniya (Obzor «kruglogo stola» zhurnalov «Gosudarstvo i pravo» i «Pravovaya politika i pravovaya zhizn'» // Gosudarstvo i pravo. 2011. № 6. S. 119–126.

14. Yurov V.U., Kaplunov A.I. Aktual'ny'e problemy' administrativnogo i administrativno-processual'nogo prava // Gosudarstvo i pravo. 2011. № 7. S. 107–116.

M.K. Toporkova

The Results and the Prospects of the Administrative Reform in Russia

The results of the administrative reform carried out in Russia are analyzed in the article.

The prospects of implementing the main directions of administrative reform based on the concept of reducing administrative barriers and improving accessibility of public and municipal services for 2011–2013 years are considered.

Key-words: administrative reform; governance; public and municipal services; the main directions of administrative reform.

Е.Н. Геворкян

Проблемы и перспективы совершенствования антикоррупционного законодательства в сфере образования

В статье говорится о коррупции в сфере образования и причинах ее появления. Анализируются антикоррупционные законы в области образования, методы борьбы с коррупцией и профилактические меры, предотвращающие это негативное явление.

Ключевые слова: коррупция в образовании; антикоррупционные законы; антикоррупционная экспертиза.

Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ принят Модельный закон о борьбе с коррупцией (Постановление 22–15 от 15.11.2003 г.), в котором содержится следующее определение коррупции:

«Коррупция (коррупционные правонарушения) — не предусмотренное законом принятие лично или через посредников имущественных благ и преимуществ государственными должностными лицами, а также лицами, приравненными к ним, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей, а равно подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ.

В сфере образования коррупция охватывает все уровни образования, от детских дошкольных учреждений до вузов, и представляет особую опасность в связи с тем, что при значительных масштабах распространения она способна затрагивать практически каждую семью.

О масштабах коррупции в российском образовании можно судить по данным ЮНЕСКО (в России ежегодная общая сумма взяток только за поступление в вузы составляет 520 млн. долларов). По результатам опроса общественного мнения Департамента экономической безопасности МВД России (каждому третьему респонденту, который принял участие в опросе, приходилось лично сталкиваться с фактами коррупции в сфере образования) и по данным Всероссийского центра исследований общественного мнения (ВЦИОМ), по уровню коррупционности образование находится в первой тройке. 54 % опрошенных лично давали деньги или подарки людям, от которых зависело решение каких-либо проблем (информация с сайта ВЦИОМ).

Распространению коррупции в образовании способствуют многочисленные обстоятельства.

Во-первых, низкая оплата труда, которая сохранялась в течение длительного времени. И хотя в 2007 году в процессе реализации приоритетного национального проекта «Образование» были введены доплаты за классное руководство, установлены гранты лучшим учителям, началось внедрение новых систем оплаты труда в рамках реализации в пилотных регионах комплексных проектов модернизации образования, — все это не решило проблему в целом. В отрасли по-прежнему остается одна из самых низких оплат труда.

По данным Федеральной службы государственной статистики за октябрь 2009 года, средняя зарплата работников образования составила примерно 65 % от средней заработной платы по всем видам экономической деятельности.

В результате успешного внедрения новой системы оплаты труда, учитывающей нагрузку учителей, в 2010 году лишь в отдельных регионах (в Республике Чувашия, Краснодарском крае, Волгоградской, Белгородской, Ивановской, Калининградской, Калужской, Саратовской областях) заработная плата учителей превысила средний уровень по экономике (РИА «НОВОСТИ», 20.04.2010 г.). Однако, несмотря на имеющийся место рост заработной платы в названных регионах, материальное положение учителей по стране существенно не изменилось.

Во-вторых, в 90-е годы XX века постепенно увеличивались «ножницы» между уровнем подготовки учащихся в школах и требованиями при поступлении в вузы. По оценкам исследователей, в течение последних 15 лет 70 % абитуриентов, готовящихся поступать в престижные и элитные вузы, и 52 % абитуриентов массовых вузов занимались сверх школьной программы с целью сдачи вступительных экзаменов. Зачастую гарантией поступления в вуз являлись занятия с преподавателями того вуза, куда планировалось поступление.

Дефицит образовательных услуг, особенно качественных, и недофинансирование системы образования в течение длительного времени привело к расслоению образовательных учреждений на элитные и обычные, или «массовые».

К.Д. Титаев в статье «Ах, это высшее образование» отмечает: «Легальных финансовых ресурсов в вузах 1990-х годов было крайне мало. Бюджетное финансирование запаздывало и было очень небольшим. ... В 1995 году, по оценкам тогдашнего Госкомимущества, до 70 % вузовских площадей находились в аренде. Из этих семидесяти процентов девяносто пять было в нелегальной или полуполюгальной аренде». За счет этого ректорский корпус обеспечил, с одной стороны, хоть какое-то выживание отечественной вузовской системы образования, но с другой — способствовал возникновению неучтенных денежных потоков. Привлечение внебюджетных средств в систему образования идет также через создание платных услуг. Устанавливается возможность многочисленных передач экзаменов за оплату через кассу (до 25 раз). Это, по всей видимости, не может рассматриваться как прямая коррупция, но такие правила создают условия для ее появления в случае нехватки материальных ресурсов в учебном заведении.

Единый государственный экзамен, который вводился, в том числе для повышения доступности элитных вузов для молодёжи и снижения коррупции при поступлении в вуз, сегодня подвергается критике как малоэффективная антикоррупционная мера. По мнению экспертов, введение ЕГЭ создает почву для перемеще-

ния коррупции в школы [1]. Вокруг ЕГЭ создаются новые коррупционные схемы: учителя помогают детям на экзамене, чиновники заранее сообщают экзаменуемым и их родителям задания, подделываются сертификаты ЕГЭ.

Среди коррупционных факторов в 2009 году отмечалось также наличие непрозрачного списка из 153 категорий льготников, которым предоставлены различные преференции при поступлении в вузы.

Министерством внутренних дел России ежегодно проводится комплексная оперативно-профилактическая работа по выявлению экономических преступлений в сфере образования, в том числе связанных с проведением Единого государственного экзамена (ЕГЭ), а также пресечение нецелевого расходования бюджетных средств и незаконного использования федеральной и муниципальной собственности. В результате этой операции было выявлено в 2 раза больше преступлений, предусмотренных главой 30 УК РФ (преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления), по сравнению с результатами аналогичной операции, которая проводилась в 2008 году. Всего было выявлено 1143 факта дачи и получения взятки, что на 91 % больше, чем в 2008 году. Сумма материального ущерба по выявленным преступлениям составила 155,8 млн. рублей. Сумма взяток — 22,6 млн. рублей. Средний размер взятки — около 20 тыс. рублей.

В период проведения операции выявлено 928 лиц, которые подозреваются либо обвиняются в совершении преступлений. Из них 495 — являлись сотрудниками учреждений среднего образования, 265 — учреждений высшего образования, и 33 — учреждений, осуществляющих подготовку юридических кадров (данные пресс-службы ДЭБ МВД России: <http://www.mvd.ru/news/33059>).

Рост числа выявленных преступлений коррупционной направленности обусловлен тем, что проблема перестает быть скрытой, и это — позитивный фактор.

Реформы, проводимые в образовании, по замыслу их разработчиков, содержат антикоррупционную составляющую. Однако их эффективность пока еще нельзя оценить однозначно. Предпринимаются значительные усилия для обеспечения объективности результатов ЕГЭ: задания типа «А» (выбор из вариантов) проверяются на компьютерах, а задания типа «В» (краткие свободные ответы) и типа «С» (развернутые свободные ответы) — независимыми экспертами.

Для предотвращения фальсификации результатов ЕГЭ все бланки имеют штрих-коды и особый цвет, а бланк ответов № 2, используемый для записи ответов в свободной форме, помимо этого, печатается на бумаге с водяными знаками и изображением сетки, принятой для ценных бумаг.

Единый экзамен проводится в пунктах приема экзамена — ППЭ, которые могут располагаться в вузах и базовых школах. К проведению экзаменов допускаются предварительно назначенные преподаватели. Должно быть исключено присутствие на ЕГЭ преподавателей-предметников по соответствующему или родственному предмету (математика – физика, история – обществознание). В состав организаторов ППЭ, как правило, не включаются преподаватели тех образовательных учреждений, выпускники которых сдают ЕГЭ в данном ППЭ.

За одним столом разрешается сидеть только одному учащемуся, то есть каждый выпускник должен быть обеспечен отдельным пронумерованным рабочим местом (столом и стулом), к которому организаторы должны иметь свободный доступ. Не разрешается размещение всех выпускников одного класса (группы) в одной аудитории пункта проведения ЕГЭ.

Информация обо всех выданных свидетельствах, о результатах ЕГЭ собирается в Федеральную базу свидетельств (ФБС). ФБС позволяет обеспечивать подтверждение участия или неучастия абитуриента в ЕГЭ, проверку правильности данных, содержащихся в свидетельстве, представленном абитуриентом в приемную комиссию, аккумулировать информацию об абитуриентах, зачисленных в вузы.

На этапе разработки всю работу выполняют одни организации, а на этапе тиражирования и распространения — другие.

Вариантов много, и ни один из разработчиков не получает доступа ко всем вариантам по всем предметам.

На этапе распространения варианты контрольных измерительных материалов (КИМ) рассылаются в запечатанных пакетах, которые должны вскрываться на местах в дни экзаменов в присутствии членов ГЭК и общественных наблюдателей в аудитории непосредственно перед началом экзамена, когда все учащиеся уже заняли места. По прибытии в регион (за день-два до экзамена) все пакеты хранятся в сейфах под личным контролем председателя региональной госкомиссии.

При обработке части «С» используются оценки двух независимых экспертов, а при их расхождении из центра назначается третий эксперт.

В будущем планируется еще более повысить режим секретности при доставке материалов ЕГЭ путем передачи зашифрованных файлов по каналам глобальной компьютерной Сети за несколько часов до начала экзамена в данном регионе. Но эта технология требует наличия скоростных принтеров или выполнения тестов прямо за компьютерами.

В перспективе речь идет, однако, о другом подходе — об отказе от фиксированных бумажных вариантов КИМ и переходе на принцип создания индивидуальных вариантов (по одному на каждого учащегося) с помощью компьютерной программы, опирающейся на банк заданий, доступный всем в Интернете.

Внедрение новых систем оплаты труда в образовании также должно способствовать снижению коррупции, так как она ставится в зависимость от качества и количества выполненной учителем работы. Конечно, уровень заработной платы не может конкурировать с уровнем возможных коррупционных доходов. Кроме того, не всегда распределение заработной платы руководством образовательного учреждения прозрачно и носит объективный характер.

Важными антикоррупционными мерами являются внедрение общественного участия в управлении образованием, а также повышение прозрачности деятельности образовательных учреждений, в том числе финансовой. Такая прозрачность может обеспечиваться с помощью информационных технологий (Интернет, публикации в печатных изданиях).

Российской Федерацией ратифицированы такие международные документы, как Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции [2] и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию [3].

В последние годы в России шло активное формирование антикоррупционного законодательства. Приняты Федеральные законы «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», «О противодействии коррупции» [4], «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона “О противодействии коррупции”, “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов”» [5] и другие.

Президентом России утверждены Национальная стратегия [6] и Национальный план по противодействию коррупции [7].

Основными принципами Национальной стратегии противодействия коррупции являются:

- признание коррупции одной из системных угроз безопасности Российской Федерации;
- использование в противодействии коррупции системы мер, включающей в себя элементы по предупреждению коррупции;
- стабильность основных мер по противодействию коррупции;
- конкретизация антикоррупционных положений федеральных законов, Национальной стратегии противодействия коррупции, зафиксированных в правовых актах федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и в муниципальных правовых актах.

Необходимо отметить, что в Национальной стратегии на первом месте среди мер, которые планируется принимать, стоит обеспечение участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции.

Среди законодательных мер по борьбе с коррупцией непосредственно в сфере образования следует выделить принятый в 2009 году Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за нарушения законодательства Российской Федерации в области образования и статью 12-ю Закона Российской Федерации «Об образовании» (в части установления административной ответственности за нарушения законодательства Российской Федерации в области образования).

Законом предусмотрены административные наказания должностных и юридических лиц:

- за нарушение или незаконное ограничение права на получение общедоступного и бесплатного образования, а равно незаконные отказ в приеме в образовательную организацию либо отчисление (исключение) из нее;

- за нарушение или незаконное ограничение предусмотренных законодательством прав и свобод обучающихся и воспитанников образовательных организаций либо за нарушение установленного порядка реализации указанных прав и свобод;
- за реализацию не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса либо незаконный отказ в выдаче документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации;
- за выдачу образовательными организациями, не имеющими государственной аккредитации, документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации либо выдачу образовательными организациями, имеющими государственную аккредитацию, документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации по образовательным программам, не прошедшим государственной аккредитации;
- за умышленное искажение результатов государственной (итоговой) аттестации и предусмотренных законодательством Российской Федерации олимпиад школьников, а равно нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка проведения государственной (итоговой) аттестации;
- за нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка приема в образовательную организацию.

Повторное нарушение законодательства в соответствии с Законом наказывается дисквалификацией должностных лиц на срок от 1 года до 2 лет.

Граждане за умышленное искажение результатов государственной (итоговой) аттестации и предусмотренных законодательством Российской Федерации олимпиад школьников, а равно нарушение установленного законодательством Российской Федерации в области образования порядка проведения государственной (итоговой) аттестации будут наказываться штрафом в размере от 3 до 5 тыс. рублей.

В апреле 2010 года в Департаменте экономической безопасности МВД России состоялся «круглый стол» на тему: «Противодействие коррупции в сфере образования». В ходе «круглого стола» был представлен аналитический обзор «Коррупция в образовании современной России», подготовленный общественными организациями. Представителями общественности отмечалось, что анализ на коррупционность законодательства России об образовании показывает такие его слабые места, как декларативность и неопределенность многих норм.

Важные изменения в законодательстве об образовании внесены Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» [8]. В соответствии с данным законодательным актом, учреждения будут разделены на автономные, бюджетные и казенные.

Казенные учреждения будут финансироваться из бюджета по смете. Они смогут заниматься приносящей доход деятельностью, но доход будет поступать в соответствующий бюджет.

Для учреждений, которые в Законе названы бюджетными, соответствующие органы, осуществляющие функции и полномочия учредителей, будут устанавли-

ливать государственные (муниципальные) задания. Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным учреждением будет осуществляться в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации. Отказаться от выполнения таких заданий бюджетное учреждение не сможет.

Бюджетные учреждения в соответствии с Законом смогут заниматься деятельностью, приносящей доходы. Доходы учреждений, названных в Законе бюджетными, будут поступать в их собственное распоряжение (так же, как это уже установлено для автономных учреждений).

4 февраля 2011 был опубликован закон, направленный на совершенствование организации и проведения Единого государственного экзамена, обеспечение режима конфиденциальности контрольных измерительных материалов ЕГЭ [9].

Кроме того, принят закон, направленный на упрощение процедуры лицензирования образовательной деятельности [10]. Законом предусматривается сокращение срока принятия решения о предоставлении лицензии или об отказе в предоставлении лицензии до 45 дней. Документы на получение лицензии можно будет подать в электронной форме. Закон допускает также предоставление бессрочной лицензии на осуществление образовательной деятельности и исключение проведения экспертизы при лицензировании.

Борьба с коррупцией может и должна вестись через образование и воспитание. В некоторых регионах, например, в Ульяновской области, проводится эксперимент по обучению школьников основам противодействия коррупции. Такая практика имеет место в Самарской, Саратовской областях, Санкт-Петербурге. Цель — формирование антикоррупционного мировоззрения школьников. Пока такой опыт оценивается в обществе неоднозначно, идет дискуссия, результаты которой могут помочь выработать эффективные формы обучения противодействию коррупции.

Литература

1. *Шиняева Н.* Не время для ЕГЭ [Интервью с Е.А. Лукьяновой] // ЭЖ-Юрист. 2009. № 37. С. 1, 13.
2. Федеральный закон от 08.03.2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции».
3. Федеральный закон от 25.07.2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию».
4. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».
5. Федеральный закон от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».
6. Указ Президента Российской Федерации от 13.04.2010 г. № 460.
7. Утверждён Президентом Российской Федерации 31.07.2008 г. № Пр-1568.
8. Федеральный закон от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

9. Федеральный закон № 391377-5 «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части совершенствования единого государственного экзамена» с новым названием «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и статьи 11 и 24 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части совершенствования единого государственного экзамена» // Российская газета. 2011. 4 февраля.
10. Федеральный закон № 379387-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования» // Российская газета. 2010. 10 ноября.

References

1. *Shinjaeva N.* Ne vremya dlya EGE' [Interv'yu s E.A. Luk'yanovoj] // E'Zh-Yurist. 2009. № 37. S. 1, 13.
2. Federal'ny'j zakon ot 08.03.2006 g. № 40-FZ «O ratifikacii Konvencii Organizacii Ob'edinenny'x Nacij protiv korrupcii».
3. Federal'ny'jj zakon ot 25.07.2006 g. № 125-FZ «O ratifikacii Konvencii ob ugovornoj otvetstvennosti za korrupciyu».
4. Federal'ny'j zakon ot 25.12.2008 g. № 273-FZ «O protivodejstviyu korrupcii».
5. Federal'ny'j zakon ot 17.07.2009 g. № 172-FZ «Ob antikorrupcionnoj e'kspertize normativny'x pravovy'x aktov i proektov normativny'x pravovy'x aktov».
6. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 13.04.2010 g. № 460.
7. Utverzhdyon Prezidentom Rossijskoj Federacii 31.07.2008 g. № Pr-1568.
8. Federal'ny'j zakon ot 08.05.2010 g. № 83-FZ «O vnesenii izmenenij v otdel'ny'e zakonodatel'ny'e akty' Rossijskoj Federacii v svyazi s sovershenstvovaniem pravovogo polozheniya gosudarstvenny'x (municipal'ny'x) uchrezhdenij».
9. Federal'ny'j zakon № 391377-5 «O vy'sshem i poslevuzovskom professional'nom obrazovanii» v chasti sovershenstvovaniya edinogo gosudarstvennogo e'kzamina» s novy'm nazvaniem «O vnesenii izmenenij v Zakon Rossijskoj Federacii «Ob obrazovanii» i stat'i 11 i 24 Federal'nogo zakona «O vy'sshem i poslevuzovskom professional'nom obrazovanii» v chasti sovershenstvovaniya edinogo gosudarstvennogo e'kzamina» // Rossijskaja gazeta. 2011. 4 fevralya.
10. Federal'ny'j zakon № 379387-5 «O vnesenii izmenenij v otdel'ny'e zakonodatel'ny'e akty' Rossijskoj Federacii v svyazi s sovershenstvovaniem kontrol'no-nadzorny'x funkcij i optimizaciej predostavleniya gosudarstvenny'x uslug v sfere obrazovaniya» // Rossijskaya gazeta. 2010. 10 noyabrya.

E.N. Gevorkyan

Issues and Prospects for Improving the Anti-Corruption Legislation in the Field of Education

The article deals with the corruption in the education sector and the causes for its occurrence. Anti-corruption laws in the field of education, methods of combating corruption and preventive measures to prevent this negative phenomenon are analyzed in the article.

Key-words: corruption in education, anti-corruption laws, anti-corruption expertise.

Н.Р. Косевич

Особенности международно-правовой защиты прав несовершеннолетних в Европе

В статье рассматриваются значение Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в системе международно-правовой защиты прав человека и основные направления деятельности Европейского суда по защите прав несовершеннолетних.

Ключевые слова: Европейская конвенция о защите прав человека; Европейский суд; несовершеннолетние.

В системе международно-правовой защиты прав человека особое место занимает Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее — ЕКПЧ) [1]. Хронологически ЕКПЧ последовала за Всеобщей декларацией прав человека ООН 1948 г. [2], и перечень прав, гарантируемых этими документами, отличается незначительно. Что же стало причиной ее принятия?

После Второй мировой войны Западная Европа видела свое будущее в экономической и политической интеграции. Был создан Совет Европы как форма общественно-политического объединения и принята ЕКПЧ, которая была призвана не просто развить Декларацию прав человека, но и подтвердить ведущую роль Европы в создании и развитии демократических правовых институтов.

ЕКПЧ обеспечила конкретную практическую реализацию прав человека, допустив прямое обращение граждан в созданный ею наднациональный суд, став значительной вехой на пути признания международной правосубъектности гражданина. Однако механизм рассмотрения индивидуальных жалоб в Европейском суде по правам человека (далее — ЕСПЧ), приносит более впечатляющие результаты по сравнению с деятельностью Комитета по правам человека ООН [4].

При рассмотрении каждого дела ЕСПЧ руководствуется правовыми позициями, сформулированными в его предыдущих решениях по аналогичным делам. Государства, учитывая решения ЕСПЧ в своей законотворческой деятельности, изменяют национальное право в упреждающем порядке, чтобы избежать привлечения к международной судебной ответственности. Кроме того, под влиянием ЕКПЧ принят ряд многосторонних соглашений и рекомендаций по правам

человека, которые не были зафиксированы в ней. Таким образом, Европейская конвенция считается одним из наиболее эффективных правозащитных договоров, существующих в мире на сегодняшний день, в особенности благодаря ее механизму надзора за исполнением решений ЕСПЧ, и рассматривается как «конституционный институт европейского правопорядка», в рамках которого права человека превращаются из категории политической в категорию правовую [4].

ЕКПЧ практически не содержит в себе статей, напрямую регулирующих и защищающих права детей¹, однако ее положения могут быть применены к ребенку, являющемуся субъектом международного права [11] наравне с другими участниками международных правоотношений. Текст ЕКПЧ и прецеденты ЕСПЧ говорят о том, что заявителем может выступить любой человек, подлежащий юрисдикции ЕСПЧ, в том числе и несовершеннолетний.

Среди основных проблемных сфер, в которых Страсбургские органы до сих пор осуществляли защиту прав ребенка, можно назвать следующие:

- 1) ювенальная юстиция и арест (ст. 5, 6 ЕКПЧ);
- 2) образование (ст. 2 Протокола № 1 к ЕКПЧ);
- 3) свобода совести, право свободного выражения мнений и свобода ассоциаций (ст. ст. 9, 10, 11 ЕКПЧ, ст. ст. 13, 14, 15 Конвенции ООН о правах ребенка);
- 4) жестокое обращение и безнадзорность (ст. ст. 3 и 8 ЕКПЧ);
- 5) дети-иммигранты и беженцы (ст. ст. 3, 5 и 8 ЕКПЧ) [5: с. 211–212].

Главным официальным толкователем ЕКПЧ является ЕСПЧ. В связи с этим, чтобы не прослыть изгоем европейского сообщества, наши базисные понятия и институты необходимо привести в соответствие с европейскими стандартами, российские законы и правоприменительная практика не должны расходиться с прецедентным правом, создаваемым ЕСПЧ [6].

Для преодоления советской доктрины отрицания судебного прецедента с весны 1998 г. видное место занимает важнейшее правило: «Российская Федерация в соответствии со статьей 46 Конвенции признает *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие (т.е. после 5 мая 1998 г.) в отношении Российской Федерации» [7]. Таким образом, Россия признает обязательной компетенцию ЕСПЧ по вопросам толкования и применения ЕКПЧ и протоколов к ней.

На практике это означает, что при аналогичных обстоятельствах нельзя принять иное решение, чем решение, уже принятое ЕСПЧ в отношении другого лица (физического или юридического) по такому же или аналогичному случаю. Следовательно, прецедентное право ЕСПЧ входит в правовую систему Российской Федерации.

При этом Европейский суд не отменяет и не изменяет решения национальных судов и не является вышестоящей инстанцией в рассмотрении уголовно-

¹ Исключением можно считать ст. 5, 6 ЕКПЧ, ст. 5 Протокола № 7 к ней.

го, гражданского или административного дела, а принимает решения о соответствии либо несоответствии действия (или бездействия) того или иного государства по данному делу положениям Европейской конвенции по правам человека и основным свободам [8: с. 6–12].

Не имея права давать распоряжения о принятии мер, имеющих юридические последствия, ЕСПЧ вправе присудить согласно ст. 41 ЕКПЧ «справедливую компенсацию» потерпевшей стороне. В соответствии с п. 2 ст. 46 ЕКПЧ окончательное постановление ЕСПЧ направляется Комитету министров Совета Европы, осуществляющему надзор за его исполнением. Таким образом, решение ЕСПЧ влечет за собой определенные обязательства для государства-ответчика.

В качестве примеров можно привести решения ЕСПЧ по статьям ЕКПЧ, наиболее часто применяющихся при защите прав детей.

ЕКПЧ в ст. 3 запрещает пытки, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание. В рамках данной статьи ЕСПЧ считает: чтобы плохое обращение, в частности с детьми, представляло собой нарушение данной нормы, оно должно достигнуть минимального уровня жестокости, оценка которого по своей сути относительна, так как зависит от конкретных обстоятельств дела: от его продолжительности, воздействия на психическое или физическое состояние, а также от пола, возраста, состояния здоровья жертвы такого обращения. При толковании данной нормы ЕСПЧ исходит из того, что пытка представляет собой преднамеренное бесчеловечное обращение, вызывающее очень сильные и жестокие страдания. ЕСПЧ считает обращение бесчеловечным, если оно причиняет сильнейшие физические и моральные страдания, которые могут повлечь острые психические расстройства. В то же время под бесчеловечным наказанием подразумевается наказание, вызывающее страдания особого уровня, т.е. определенное насилие. Под унижающим достоинство обращением в рамках данной статьи понимается обращение, способное вызвать у лица, к которому оно применяется, чувства страха, подавленности и неполноценности, способные оскорбить и унижить его и, возможно, сломить его физическое и моральное сопротивление. Наказанием же, унижающим достоинство, будет наказание, по которому унижение и угнетение относится к особому уровню (например, по способам исполнения), отличающемуся от обычного характера унижения, присущего каждому наказанию [9].

Статья 6 ЕКПЧ, наряду со взрослыми распространяясь и на детей, закрепляет право на справедливое публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона [10: с. 329].

В практике ЕСПЧ существенным является решение вопроса о передаче государству права на опеку над ребенком. ЕСПЧ отмечает, что разделение семьи в любом случае предстает серьезным вмешательством государства в дела конкретной семьи, которое всегда должно быть оправдано интересами ребенка.

Наиболее ярким примером является дело Никитиной против России, которое на данный момент предстает одним из немногих дел против РФ, прямо касающихся защиты прав ребенка. По обстоятельствам дела ЕСПЧ установил, что заявительницей является гражданка РФ, получившая при расставании со своим гражданским супругом опеку над их совместным, рожденным вне брака ребен-

ком с тем условием, что отец ребенка будет забирать его к себе на выходные дни. Определенное время спустя, уже являясь членом секты «Свидетели Иеговы», заявительница стала вовлекать в религиозную деятельность малолетнего сына, против чего возражал отец ребенка. Пытаясь защитить сына, он обратился в районный орган опеки и попечительства с требованием передать ему ребенка, которое позднее было удовлетворено районным судом, поскольку, по мнению национального суда, членство матери в секте «оказывало вредное влияние на здоровье и развитие ребенка». Суд вышестоящей инстанции оставил решение без изменения, а Коллегия по гражданским делам Верховного суда РФ, отменив решение районного и областного судов, отправила дело на новое рассмотрение. Гражданка Никитина, посчитав нарушенными гарантированные ей и ее сыну ЕКПЧ на уважение частной и семейной жизни, на свободу мысли, совести и религии, а также право воспитывать и обучать ребенка в соответствии с собственными религиозными и философскими убеждениями, обратилась с жалобой в ЕСПЧ, на нарушение ст. 6, 8, 14 ЕКПЧ и ст. 2 Протокола № 1 к ЕКПЧ, которые также имеют непосредственное значение для защиты прав в ЕСПЧ по правам человека (дело Никитиной против России) [4].

Статья 2 Протокола № 1 к ЕКПЧ гарантирует общее, а не конкретное право на образование, носителем которого является тот, кто заинтересован в получении образования и кто может и должен извлечь из него пользу, т.е. в первую очередь ребенок. Государство — участник Конвенции обязано следить за тем, чтобы дети имели возможность осуществить свое право на образование.

Основному фундаментальному праву на образование соответствует дополнительное право родителей на уважение их религиозных и философских убеждений, под которыми ЕСПЧ понимает убеждения, заслуживающие уважения в демократическом обществе и являющиеся совместимыми с достоинством личности и в то же время не противоречащими основополагающему праву ребенка на образование. Посредованное отношение к защите прав детей в рамках ЕСПЧ имеет и ст. 14 ЕСПЧ, запрещающая любую форму дискриминации в отношении детей. ЕСПЧ придает особое значение равенству в сфере прав гражданского характера между детьми, рожденными в браке, и детьми, рожденными вне брака; только веские причины могут привести к тому, чтобы считать совместимым с ЕСПЧ различие по признаку рождения вне брака.

Возвращаясь к вышерассмотренному делу, необходимо отметить, что поданная жалоба Никитиной была признана неприемлемой. Кроме того, на момент обращения заявительницы в ЕСПЧ дело уже было прекращено в национальном суде посредством заключения мирового соглашения, согласно которому ребенок оставался с отцом, матери предоставлялось право встречаться с ребенком по вечерам в выходные дни, а также забирать сына к себе во время школьных каникул. Однако очевидно, что на пересмотр состоявшегося решения по делу гражданки Никитиной повлияла позиция ЕСПЧ [4].

Учитывая сложившуюся практику ЕСПЧ по вопросам, касающимся защиты прав детей, следует отметить, что обычно интересы несовершеннолетних в ЕСПЧ представляют их родители. Тем не менее ребенок наделен правом

воспользоваться помощью адвоката (ст. 6 ЕКПЧ) или общественной организации в соответствии с национальным законодательством, если по каким-либо причинам законное представительство родителями невозможно. Подобный подход особенно актуален, когда интересы ребенка входят в противоречия с интересами его родителей или опекунов.

Таким образом, практика Европейского суда показывает, что механизмы защиты граждан на международном уровне являются на сегодняшний день необходимым условием эффективной защиты прав, а особенно прав детей.

Литература

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 04.11.1950) (вместе с «Протоколом № 1» (Париж, 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Страсбург, 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Страсбург, 22.11.1984)) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
2. Всеобщая декларация прав человека (Принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН) // Российская газета. 1995. 5 апреля.
3. Международный пакт от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах» // БВС РФ. 1994. № 12.
4. *Туманова Л.В., Владимирова И.А.* Защита семейных прав в Европейском суде по правам человека. М.: Городец, 2007. 208 с.
5. *Кулапов В.В.* Защита субъективных прав и законных интересов детей в Российской Федерации (вопросы теории): дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. 238 с.
6. *Стецовский Ю.И.* Европейский суд по правам человека и адвокатура // Адвокат. 2006. № 4. С. 11–16.
7. Федеральный закон от 30.03.1998 № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.
8. Европейские правовые стандарты в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации: сб. док. / Отв. ред. Ю.Ю. Берестнев. М.: Юрид. лит., 2003. 768 с.
9. Постановление Европейского суда по делу «Тайрер против Соединенного Королевства» (Tyrer v. United Kingdom) от 25 апреля 1978 г. См.: Tyrer v. the United Kingdom. Judgment of 25 April 1978. Series A no. 26. § 31.
10. Дело Т. и V. против Соединенного Королевства // Дженис М., Кэй Р., Бредли Э. Европейское право в области прав человека (практика и комментарии): пер. с англ. М.: Права человека, 1997. 608 с.
11. *Ерпыльёва Н.Ю.* Статус физических лиц как субъектов международного семейного права // Законодательство и экономика. 2010. № 4. С. 55–66.

References

1. Konvenciya o zashhite prav cheloveka i osnovny'x svobod (Rim, 04.11.1950) (vmeste s «Protokolom № 1» (Parizh, 20.03.1952), « Protokolom № 4 ob obespechenii nekotory'x prav i svobod pomimo tex, kotory'e uzhe vklyucheny' v Konvenciyu i pervy'j Protokol k nej») (Strasburg, 16.09.1963), «Protokolom № 7» (Strasburg, 22.11.1984)) // SZ RF. 2001. № 2. St. 163.

2. Vseobshhaya deklaraciya prav cheloveka (Prinyata 10.12.1948 General'noj Asambleej OON) // Rossijskaya gazeta. 1995. 5 aprelya.
3. Mezhdunarodny'j Pakt ot 16.12.1966 «O grazhdanskix i politicheskix pravax» // BVS RF. № 12. 1994.
4. *Tumanova L.V., Vladimirova I.A.* Zashhita semejn'y'x prav v Evropejskom sude po pravam cheloveka. M.: Gorodecz, 2007. 208 s.
5. *Kulapov V.V.* Zashhita sub"ektivny'x prav i zakonny'x interesov detej v Rossijskoj Federacii (voprosy' teorii): dis. ... kand. jurid. nauk / V.V. Kulapov. Saratov, 2004. 238 s.
6. *Steczovskij Yu.I.* Evropejskij sud po pravam cheloveka i advokatura // Advokat. 2006. № 4. S. 11–16.
7. Federal'ny'j zakon ot 30.03.1998 № 54-FZ «O ratifikacii Konvencii o zashhite prav cheloveka i osnovny'x svobod i Protokolov k nej» // SZ RF. 1998. № 14. St. 1514.
8. Evropejskie pravovy'e standarty' v postanovleniyax Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii: sb. dok. / Otv. red. Yu. Yu. Berestnev. M.: Yurid. lit., 2003. 768 s.
9. Postanovlenie Evropejskogo suda po delu «Tajrer protiv Soedinennogo Korolevstva» (Tyrer v. United Kingdom) ot 25 aprelya 1978 g. Sm.: Tyrer v. the United Kingdom. Judgment of 25 April 1978. Series A no. 26. § 31.
10. Delo T. и V. protiv Soedinennogo Korolevstva // Jenis M., Kay R., Bradly E'. Evropejskoye pravo v oblasti prav cheloveka (praktika i kommentarii): per. s angl. M.: Prava cheloveka, 1997. 608 s.
11. *Erpy'lyova N.Yu.* Status fizicheskix licz kak sub"ektov mezhdunarodnogo semejnogo prava // Zakonodatel'stvo i e'konomika. 2010. № 4. S. 55–66.

N.R. Kosevich

The Particularities of the International Legal Protection of Minors' rights in Europe

The importance of European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in the system of international legal protection of human rights and the basic activities of the European Court in the issues of protection the minors' rights are considered in the article.

Key-words: European Convention for the Protection of Human Rights; minors.

Н.Е. Борисова

Теоретические предпосылки формирования правового статуса несовершеннолетнего

В статье исследованы закрепленные в законодательстве термины, связанные с несовершеннолетними и их правовым статусом, поднимаются проблемы дееспособности несовершеннолетних.

Ключевые слова: несовершеннолетний; ребенок; правовой статус; дееспособность.

Правовое положение (правовой статус) несовершеннолетнего в Российской Федерации определяется как нормами и принципами международного права, так и российским законодательством.

К основным международным правовым актам, помимо закрепляющих основы общего правового статуса человека и гражданина, относятся: Конвенция ООН «О правах ребенка», Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних («Пекинские правила»), Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы) и другие.

Общественные отношения с участием детей в РФ регулируются следующими нормативными правовыми актами: Конституцией Российской Федерации, соответствующими положениями Гражданского кодекса РФ, Семейного кодекса РФ, Трудового кодекса РФ, Административного кодекса РФ, Уголовного кодекса РФ, Жилищного кодекса РФ и другими; а также Федеральными законами «О гражданстве Российской Федерации», «Об образовании»; специальными правовыми актами, посвященными непосредственно детям: Федеральными законами «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»; законодательством о детях-сиротах, Федеральным законом РФ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» (вступит в силу в 2012 году); Указом Президента Российской Федерации «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»; Постановлением Пленума Верховного суда РФ от 01 февраля 2011 г. № 1 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних» и другими.

Концепция правового статуса ребенка (несовершеннолетнего) предусматривает комплексный подход к его формированию, предполагающий учет нравственных, психологических, культурологических понятий. «Ребенок», «дети», «подросток» — их определения встречаются в различных областях знаний о человеке: философии, педагогике, медицине, социологии и других.

И только в праве появляется понятие «несовершеннолетний», обозначающее «человеческое существо» от рождения до 18 лет.

В современном российском обществе социально ущемленными оказались многие слои населения страны. Кризис в экономике, рост бездуховности, абсолютизация чуждых российскому менталитету, вещных отношений, реальная угроза личной безопасности объективно ведут к «эрозии социального и правового статуса гражданина РФ» [1: с. 202]. В этом плане особый общественный резонанс вызывают факты неблагополучия в положении детей.

Разработка концепции прав и свобод человека и гражданина, включение в Конституцию специальной главы об основах правового статуса личности в РФ (глава 2) и выделение в ней в качестве самостоятельного института семьи и детства (статьи 7, 23, 38 Конституции РФ) позволяют подойти к формированию конституционно-правового статуса ребенка. Теоретическая база для исследований имеется, поскольку понятие правового статуса личности достаточно разработано в юридической науке.

Отечественная юриспруденция уже пошла по пути выделения специальных субъектов права, что в определенной степени свидетельствует о неудовлетворительном состоянии механизма обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина. Причем если правовой статус инвалидов, пенсионеров и др. преимущественно сводится к повышенной защите их социально-экономических прав и свобод, то правовой статус ребенка охватывает гораздо больший по своему объему круг правоотношений.

Данные общественных наук свидетельствуют о кризисном положении детей в современной России: о сокращении их количества, ухудшении физического и нравственного здоровья, падении уровня жизни и прочее. Что касается фактов нарушения прав ребенка, то «сегодня уже к первому классу школы сложности со здоровьем выявляются почти у трети детей. Еще более удручающие показатели обычно диагностируют у подростков. Отклонения по здоровью имеют две трети из них. К сожалению, в нашей стране еще 130 тысяч ребят остаются вне семейной заботы. У них нет ни родителей, ни опекунов, они лишены главного — семейного тепла. По официальным данным МВД, в 2009 году от преступных посягательств пострадали более 100 тысяч детей и подростков» [3: с. 2].

Формирование конституционно-правового статуса несовершеннолетнего как комплексной категории, отражающей основы юридически закрепленного положения субъекта в обществе, необходимо прежде всего для динамичного развития самого ребенка. Посредством аккумуляции лучших достижений не только правовой науки, но и других знаний о человеке, в той или иной мере затрагивающих особенности взросления, воспитания, социализации подрастающего поколения, возможно создание системы гарантий, наиболее эффективных механизмов реализации неотъемлемых прав и интересов ребенка, что в свою очередь будет способствовать систематизации, образованию в совокупности единого, внутренне согласованного комплекса прав, свобод и обязанностей несовершеннолетнего в современной России.

Теоретико-прикладная актуальность разработки основ правового статуса несовершеннолетнего в российском правовом поле на современном этапе обусловлена новой конституционно-правовой ситуацией, характерной чертой которой является тенденция вхождения в мировое пространство. Отсюда потребность приведения норм отечественной нормативно-правовой базы, касающейся обеспечения правовых гарантий ребенка, в соответствие с международными правовыми документами.

Разработка теоретических основ правового положения (статуса) ребенка приобретает особую значимость в период нестабильного развития нашего общества, так как именно дети являются одной из наименее защищенных в социально-экономическом и нравственно-психологическом отношениях категорий населения и в то же время наиболее социально значимой, поскольку в детях — будущее любого государства.

До настоящего времени в России проблемы защиты прав ребенка остаются актуальными. Для теоретического обоснования возможностей их решения требуется комплексное использование достижений различных общественных наук. Речь идет о содержании понятий «ребенок» («дети»), «подросток», «несовершеннолетние» в демографии, семьеведении, педагогике, культурологии, социологии, психологии, педагогике, педиатрии и других науках. Не менее важным представляется решение исследуемой проблемы в контексте определенного конкретно-исторического периода, обусловленного социально-экономическим развитием, определяющим духовно-культурное состояние общества. И, наконец, нельзя обойтись без учета актуальных на сегодняшний момент теорий о правах человека и социализации личности, которые сами уже содержат в себе элементы различных научных направлений.

«Дети» — это множественное число от слова ребенок. Этимологически оно имеет несколько значений, но для нас интерес представляет следующее: мальчики, девочки в раннем возрасте до отрочества. Иногда детьми называют младшее, подрастающее поколение людей. В определении понятия «дети» разночтений у ряда специалистов (педиатров, психологов, психоневрологов, психиатров, социологов, педагогов, экспертов медико-социальной экспертизы и других) не отмечается.

Например, в социологии понятие «дети» означает социально-демографическую группу населения в возрасте до 18 лет, имеющую специфические потребности и интересы, социально-психологические особенности [2: с. 159]. Предваряя определение правового понятия «дети», необходимо отметить, что с юридической точки зрения речь идет о детях, не достигших совершеннолетия, т.е. восемнадцатилетнего возраста. Об этом говорится как в международном праве, так и в национальном законодательстве: в Конвенции ООН «О правах ребенка», Конституции РФ, Семейном кодексе РФ, Гражданском кодексе РФ и др.

Конвенция о правах ребенка рассматривает детей как особую демографическую группу населения, нуждающуюся в специальной системе защиты, создании благоприятных условий для выживания, здорового и гармоничного развития каждого ребенка как личности, признавая его самостоятельным субъектом права.

В свою очередь, Российское государство признает детство важным этапом жизни человека и исходит из принципов приоритетности подготовки детей к полноценной жизни в обществе, развития у них общественно значимой и творческой активности, воспитания в них высоких нравственных качеств, патриотизма и гражданской ответственности» (Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ»).

«Подростки» — это дети подросткового (отроческого) возраста. В определении понятия «подростки» существенных различий также не отмечается. Однако хронологические границы этих возрастов нередко определяются совершенно по-разному.

Подростковый возраст в отечественной психиатрии определяется от 14-ти до 18-ти, в психологии — от 10 (11) до 14 (15) лет, в педагогической литературе — 11–14 лет и отдельно исследуется старший школьный подростковый период, куда относятся дети 15–18 лет, причем у девочек подростковый возраст заканчивается примерно на 2 года раньше, чем у мальчиков.

Нормами международного и российского права термин «подросток» объективно не определен. В Толковом словаре В. Даля «подростки» определяются как «дети на подросе, почти на возрасте, около 14-ти, 15-ти лет». В древнерусском языке слово «отрок» — подросток обозначало и дитя, и подростка, и юношу. Также нечеткость определений характерна для классической средневековой латыни.

Говоря о разнообразии в определении возрастных категорий детей, необходимо отметить важную для правового исследования деталь: возрастные категории во многих языках первоначально обозначали не столько хронологический возраст человека, сколько его общественное положение, социальный статус. Древнерусское слово «отрок» (буквально — «не имеющий права говорить») означало: «раб», «слуга», «работник», «княжеский воин». Связь возрастных категорий с социальным статусом сохраняется и в современных языках. Умаление возрастного статуса человека, обращение к нему как к младшему («молодой человек», «парень» и т.п.) нередко содержит в себе оттенок пренебрежения или снисходительности.

Именитые психологи Л.С. Выготский, Д.Б. Эльконин, Л.И. Божович считали, что особенности протекания и длительность подросткового возраста заметно варьируются в зависимости от уровня развития общества. В целом период взросления определяется совокупностью различных факторов: социально-экономических, биологических, психофизиологических, национальных, этнокультурных и др. И в разных правовых сферах он разный, что во многом предопределяется особенностями регулируемых правом отношений.

Что же касается понятия «несовершеннолетний», то оно имеет отношение только к праву и в других отраслях знаний как научное понятие практически не употребляется. «Несовершеннолетние» с юридической точки зрения — это лица, не достигшие возраста, установленного законом для достижения полной дееспособности. Например, в словаре В. Даля несовершеннолетним считается лицо, не достигшее 21 года. По законодательству Российской Федерации несовершеннолетние — это лица, не достигшие 18 лет.

Анализ положений, содержащихся в научной литературе, показал, что в настоящее время существуют дифференцированный и интегрированный способы

определения понятия «ребенок». При этом дифференцированное определение базируется на перечне основных эмпирических характеристик искомого понятия и признает, что «ребенок» — это развивающееся человеческое существо от рождения до возраста 10-ти лет. Следует подчеркнуть, что определение вытекает из данных медико-социально-психологических исследований. Далее следует понятие «подросток», хотя многие ученые отмечают, что возрастные границы детства увеличились с 11 до 18 лет как в медицинском, так и в социальном плане.

Таким образом, в отличие от правоведения, в большинстве общественных наук имеет место дифференциация детского возраста, основанная на учете особенностей его психофизиологического состояния. Отмечается, например, что современный психолог не может оперировать такими понятиями, как обобщенная норма (возрастная, половая и т.п.). Следовательно, можно согласиться с выводом об отсутствии абсолютных границ между возрастами, поскольку общие законы развития ребенка в своем конкретном выражении сильно варьируются в зависимости от условий жизнедеятельности ребенка. Для нас наибольший интерес представляет подростковый период (отрочество), который часто называют «трудным» возрастом как для самих детей, так и для родителей, педагогов, общественных организаций, правоохранительных органов.

Еще двести – триста лет назад подростковый возраст как бы и не существовал. Детство кончалось вместе с половым созреванием. Так что отрочество, оказывается, продукт глубоких социально-экономических преобразований нового времени, которое было ознаменовано, в частности, и созданием массовых школ.

Очевидно, что при формировании правового статуса несовершеннолетних необходимо учитывать особенности их психики и поведения, в чем соответственно и будет выражаться специфика их правового положения. Интегрированное определение, в котором, по сути, делается попытка обобщенного подхода к искомому понятию: «ребенок» — гражданин (человек), не достигший совершеннолетия (18-ти лет), применяется в российском законодательстве как аналог термина «несовершеннолетние».

Предполагаемый хронологическим возрастом уровень развития индивида прямо или косвенно определяет его общественное положение, характер деятельности, диапазон социальных ролей и т.п., то есть его социальный статус. Но в любом случае имеет место как бы «уменьшение» социального статуса ребенка по сравнению со взрослым индивидом, тогда как в соответствии с международно-правовыми актами и Конституцией РФ они равны и более того — социальный и правовой статус ребенка должен быть большим в плане повышенной, особой защиты.

Возрастная дифференциация детского периода заметно варьируется в зависимости от уровня развития общества. С усложнением форм производства социальное формирование ребенка затягивается, именно этим объясняется увеличение границ возрастных критериев детей с 11 до 18 лет.

Подростковая возрастная группа является наиболее важным возрастным слоем (стратой) и в процессе социализации. В этот период появляется своеобразный структурный психологический центр личности, обозначаемый как «чувство

взрослости». Разрыв между физиологическим (половым) и психическим (социально-нравственным) созреванием, отставание второго от первого, требует повышенной правовой защиты (как социальной защиты наиболее высокой степени организации) интересов ребенка, что необходимо для нормального процесса его развития и социализации.

Разумеется, закон должен оперировать лишь теми понятиями, которые имеют юридическое основание, а не всеми известными из психологии, социологии и других наук. Как отмечалось, в российских нормативно-правовых актах используются такие термины, как «ребенок», «дети», «подросток», «молодежь», «несовершеннолетний», «малолетние», а законодательно определено лишь понятие «ребенок».

Отметим, что в логическом аспекте содержание понятия «ребенок» («дети»), в отличие от термина «несовершеннолетний», не исчерпывается возрастной оценкой субъекта. Это понятие включает в себя также характеристику его социальной связи с родителями. В общественной жизни и в сфере права понятие «ребенок» («дети») может обозначать и совершеннолетних. В частности, в Конституции РФ (часть 3 статьи 38) сказано, что «трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях». В результате в нормативно-правовых актах применяется понятие «ребенок» («дети») в двух аспектах: как лицо, не достигшее возраста 18 лет (совершеннолетия), соответственно «дети» как множественное число определенного в законе понятия «ребенок», и как биологическое родство с родителем (в данном случае возраст роли не играет), однако различия между ними нигде не проводится.

В соответствии с Гражданским кодексом РФ, несовершеннолетние делятся на три группы: малолетние, не достигшие возраста 6 лет; не достигшие 14 лет и подростки в возрасте от 14 до 18 лет. Статья 28 Гражданского кодекса, именуемая «Дееспособность малолетних», причисляет малолетних в возрасте до 6 лет к полностью недееспособным, без всяких на этот счет исключений, за которых почти все сделки могут совершать от их имени родители либо заменяющие родителей в установленном законом порядке лица (опекуны, приемные родители). Малолетние в возрасте от 6 до 14 лет все-таки в порядке исключения обладают некоторой самостоятельностью. Объем дееспособности несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет значительно шире, поскольку речь идет о подростках, приближающихся к совершеннолетию.

Сопоставление части 1 статьи 54 Семейного кодекса РФ, в соответствии с которой «ребенком признается лицо, не достигшее восемнадцати лет (совершеннолетия)», и статьи 21 Гражданского кодекса РФ, в которой дается понятие дееспособности гражданина, позволяет сделать вывод, что понятие «ребенок» и «несовершеннолетний» тождественны и используются в российском законодательстве как равнозначные.

В заключение обратим внимание на то, что ограничение дееспособности, предусмотренное гражданским законодательством, распространяется, во-первых, на несовершеннолетних, во-вторых, на лиц, злоупотребляющих спиртными напитками или наркотическими средствами. При определении специфики деespo-

способности несовершеннолетнего корректнее будет использовать термин «неполная (или частичная) дееспособность», несмотря на установленную юридическую терминологию ограничения прав в законном порядке, поскольку «присутствие» в российском законодательстве несовершеннолетних в одном ряду с людьми, страдающими психическими расстройствами, нетрудоспособными взрослыми косвенно определенным образом умаляет правовой статус ребенка. В то же время эволюция отношения к ребенку со стороны общества требует признания за ним статуса социального субъекта как самостоятельной социально-значимой ценности, что нашло свое отражение в Конституции Российской Федерации.

Литература

1. *Бондарь Н.С.* Права человека в теории и практике российского конституционализма // Российский конституционализм: проблемы и решения: мат-лы межд. конф. М.: Наука, 1999. 248 с.
2. *Гвишиани В.* Краткий словарь по социологии. М.: Мысль, 1989. 288 с.
3. Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. Федеральный выпуск. 2010. № 5350 (271). 1 декабря.

Reference

1. *Bondar' N.S.* Prava cheloveka v teorii i praktike rossijskogo konstitucionalizma // Rossijskij konstitucionalizm: problemy' i resheniya: mat-ly' mezhd. konf. M.: Nauka, 1999. 248 s.
2. *Gvishiani V.* Kratkij slovar' po sociologii. M.: My'sl', 1989. 288 s.
3. Poslanie Prezidenta RF Dmitriya Medvedeva Federal'nomu Sobraniyu Rossijskoj Federacii // Rossijskaya gazeta. Federal'ny'j vy'pusk. 2010. № 5350 (271). 1 dekabrya.

N.E. Borisova

Theoretical Prerequisites for the Development of Legal Status of a Minor

The terms which set forth in the legislation and relating to juveniles and their legal status are concerned in the article. The issues of capacity of minors are raised.

Key-words: minor; child; legal status; legal capacity.

И.П. Новикова

Особенности проявления конкуренции правовых норм в сфере частного и публичного права

В статье рассматриваются особенности конкуренции правовых норм в сфере публичного и частного права. Автор пытается осмыслить проявления конкуренции норм права в публично- и частноправовых отношениях, а также показать ее негативные и позитивные аспекты.

Ключевые слова: конкуренция правовых норм; противоречия в правоприменении; частное право; публичное право; межотраслевая конкуренция правовых норм.

Современное правоприменение представляет собой процесс, который нередко осложняется юридическими конфликтами, коллизиями в праве, конкуренцией правовых норм.

В юридической литературе в большей мере исследовались вопросы коллизионных норм. Смежной же проблеме — конкуренции норм права, уделяется недостаточное внимание. Прежде всего это касается теории права. В определенной мере попытки исследования конкуренции правовых норм предпринимались в науке уголовного права и, как правило, лишь в контексте изучения процесса квалификации деяния.

В конституционном и административном праве конкуренция правовых норм изучена также недостаточно, хотя сущность регулируемых данными отраслями правоотношений заставляет внимательнее относиться к ее проявлению. основополагающие начала правового регулирования преимущественно сосредоточены именно в конституционном праве, а в последующем проявляются и в действующей системе российского законодательства. Тем самым конкуренция норм права может привести к нарушению принципов единообразия, законности и другим негативным явлениям.

Актуально это и для других отраслей права. Например, в налоговом и финансовом праве случаи конкуренции правовых норм нередко возникают у правоприменителя, поскольку законодательство в сфере налогов и финансов

достаточно объемное, часто меняющееся, что приводит к принятию противоположных решений по аналогичным спорам. Безусловно, это нарушает принцип единообразия правоприменения и негативно сказывается на защите прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц.

С позиций теории права понятие конкуренции правовых норм еще не вполне осмыслено, отсутствует общепринятая дефиниция, а подходы к пониманию проблемы не в полной мере раскрывают сущность и основные характеристики исследуемого явления.

По мнению автора, конкуренцию норм права можно рассматривать как процесс регламентации правовых отношений двумя или несколькими, формально не противоречащими друг другу правовыми нормами или нормативными правовыми актами, различающимися между собой по объему и содержанию. При этом выбор той или иной нормы может зависеть от законодательного установления или усмотрения правоприменителя в каждом отдельном случае. Определение не является универсальным, но отражает его сущностные характеристики.

Конкуренция может возникнуть и между отдельными нормами актов различного уровня. На первый взгляд, правоприменителю в такой ситуации действовать гораздо проще, поскольку в случае противоречия друг другу нормативных актов разного уровня применяются акты, обладающие большей юридической силой. Подобные ситуации, конечно, желательно предвидеть и разрешать еще на этапе подготовки проекта соответствующего нормативного правового акта. Основным элементом обязательной правовой экспертизы проекта любого акта является его проверка на соответствие документам более высокой юридической силы. Но возникает вопрос, может ли даже самый дальновидный законодатель предвидеть проявление подобных ситуаций, учитывая длительность законотворческого процесса и многообразие постоянно меняющихся общественных отношений. Не всегда законодатель может оперативно отреагировать, что нередко приводит к существенным проблемам.

При применении норм действующего законодательства Российской Федерации нередко допускаются ошибки, в том числе и связанные с конкуренцией права. Так, в справке Верховного суда республики Хакасии по изучению практики рассмотрения федеральными судами Хакасия за 2004–2006 годы дел о защите чести и достоинства, частной жизни граждан от 22 декабря 2006 г. (www.garant.ru) подчеркивается, что существует большой процент отмены кассационной инстанцией судебных решений по искам о защите чести, достоинства, деловой репутации, что связывают с положениями Конституции РФ [2: с. 8], которая в статье 23 устанавливает право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени и которая, по мнению Суда, конкурирует с правом на свободу мысли и слова, а также свободу средств массовой информации, закрепленные в п. 1 ст. 29 Конституции РФ [2: с. 9]. В пункте 2 данной статьи также закреплено, что каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить

и распространять информацию любым законным образом. Анализ отмененных (измененных) решений показывает, что указанная конкуренция норм вызывает у судей затруднения и проблемы в квалификации обстоятельств дела, поскольку из числа отмененных (измененных) решений значительное количество судебных постановлений отменено в связи с неправильным отождествлением судами первой инстанции суждений и мнений с утверждениями и фактическими сведениями, которые можно проверить на предмет их действительности, тем самым нарушая конституционный баланс права на свободу слова и право на защиту чести и достоинства.

Существование «правового диапазона» для разрешения дела по существу требует определенного навыка у правоприменителя для выбора «правильной» нормы. Подобная вариативность может привести к расширению пределов судебного усмотрения. Это происходит, как правило, вследствие отсутствия в некоторых случаях важного признака нормы права — определенности.

Критерий определенности правовой нормы как конституционное требование к законодателю был обозначен в постановлениях Конституционного суда Российской Федерации. Так, в соответствии со сформулированной им правовой позицией общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит — к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона [1: с. 5].

Таким образом, в публично-правовых отношениях проявление конкуренции правовых норм может привести к существенным проблемам в правоприменении, а учитывая значимость и способ регулирования указанных правоотношений, и к нарушению прав человека и гражданина, законных интересов организаций.

В частноправовой сфере конкуренция норм права, на наш взгляд, не всегда носит негативный характер. В определенных случаях для оперативного разрешения дела и выбора той или иной нормы для применения суду необходимо руководствоваться правовой позицией, основанной на принципах разумности и справедливости, что позволяет принимать обоснованные решения.

Конкуренция правовых норм в гражданском, жилищном, семейном праве встречается чаще, чем в публично-правовой сфере, поскольку круг общественных отношений, регулируемых отраслями частного права, достаточно широк.

Так, проявление конкуренции норм права между кодифицированными и обычными федеральными законами может послужить основанием для расширения содержания той или иной нормы — увеличить способы защиты прав человека и гражданина. Например, в Жилищном кодексе Российской Федерации и Федеральном законе «О статусе военнослужащих» от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ

по-разному определяется круг членов семьи, имеющих право на обеспечение жилым помещением вместе с военнослужащим и в последующем — на пользование предоставленным ему жилым помещением. Согласно п. 5 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» [4: с. 4] к членам семей военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, на которых распространяются социальные гарантии, установленные данным законом, если иное не установлено федеральными законами, относятся: супруга (супруг); несовершеннолетние дети; дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет; дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных учреждениях по очной форме обучения; лица, находящиеся на иждивении военнослужащих. В то же время согласно ч. 1 ст. 69 Жилищного кодекса Российской Федерации [5: с. 58] к членам семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма относятся проживающие совместно с ним его супруга, а также дети и родители данного нанимателя. Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы признаются членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, если они вселены нанимателем в качестве членов его семьи и ведут с ним общее хозяйство. В исключительных случаях иные лица могут быть признаны членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма в судебном порядке.

Сравнение двух приведенных норм Жилищного кодекса Российской Федерации свидетельствует о том, что в одной из них установлен более широкий круг лиц, относящихся к членам семьи нанимателя жилого помещения, по сравнению со специальным законом. Именно поэтому приоритет должны иметь нормы Жилищного кодекса Российской Федерации, в ч. 8 ст. 5 которого сказано буквально следующее: «В случае несоответствия норм жилищного законодательства, содержащихся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актах органов местного самоуправления, положениям настоящего Кодекса применяются положения настоящего Кодекса».

Данный правовой казус иллюстрирует, что от выбора той или иной правовой нормы зависит возможность реализации гарантированного права. Правоприменитель должен остановиться на выборе той нормы, которая поможет восстановить нарушенное право.

При разрешении конкуренции правовых норм важную роль играет судебная практика. Прямые указания вышестоящих судов на применение той или иной нормы права являются ориентиром для преодоления конкуренции правовых норм. Обобщение результатов правоприменения позволяет систематизировать подходы к разрешению правовых споров. При этом одной из главных задач остается соблюдение принципа единообразия правоприменения.

Наряду с отраслевой, некоторые исследователи выделяют и межотраслевую конкуренцию. Так, по мнению А.Э. Жалинского [5: с. 51] в состоянии межотрас-

левой конкуренции находятся, например, уголовно-правовая норма о принуждении к совершению сделки или к отказу от ее совершения (ст. 179 УК РФ) и гражданско-правовые предписания о сделках, совершенных под влиянием обмана, насилия, угрозы, злонамеренного соглашения представителей сторон (ст. 179 ГК РФ). В данном случае, отмечает автор, обе статьи «описывают практически одинаково некоторые составы противоправных деяний, устанавливая, естественно, различные последствия. Если это действительно так, то применение норм в случае межотраслевой конкуренции должно также осуществляться по заранее разработанным правилам, определяющим расширение пределов усмотрения правоприменителя при оценке наличия или отсутствия общественной опасности в конкретных случаях». В ряде случаев, указывает А.Э. Жалинский, должны применяться гражданско-правовые нормы. К подобным случаям автор относит наличие возможности восстановления нарушенного преступлением блага путем добровольных действий субъекта, нарушившего права, либо путем искового производства; совершение деяния в ситуации общего и предпринимательского риска; обеспечение мерами гражданской ответственности интересов государства и общества. Тем самым конкуренция правовых норм, с одной стороны, добавляет способы защиты прав и законных интересов человека и гражданина в рамках различных видов судопроизводства. Но и, к сожалению, дает возможность недобросовестному правоприменителю перевести деяние из охраняемого уголовным законом в сферу частноправовых отношений. Во избежание подобных ситуаций необходимо сформировать правила и способы разрешения конкуренции норм права, основанных не только на правовой позиции правоприменителя, но и на объективных факторах и закономерностях.

Таким образом, конкуренция правовых норм в сфере публичного и частного права проявляется по-разному. Так, в сфере публичного права она преимущественно носит негативный характер и требует серьезного исследования для предотвращения нарушений законных прав и интересов физических и юридических лиц.

Конкуренция в сфере частного права может способствовать принятию решения, сформированного на принципах разумности и справедливости.

Исследование проявления конкуренции правовых норм в частноправовых и публичноправовых отношениях полезно не только для современной судебной и административной практики правоприменения, но и для формирования универсального подхода к пониманию конкуренции норм права в теории государства и права. Становление системы преодоления конкуренции правовых норм поможет избежать судебных ошибок и серьезных противоречий в сфере административной юрисдикции.

Литература

1. Постановление Конституционного суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального

закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации” в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. Юридическая литература. 21 ноября 2005 г. № 47, ст. 4968.

2. Конституция Российской Федерации: официальный текст. М.: Маркетинг, 2001. 39 с.

3. Федеральный закон «О статусе военнослужащих» от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ // СЗ РФ. Юридическая литература. 01 июня 1998 г. № 22, ст. 2331.

4. Жилищный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон: [Принят Госдумой 29.12.2004 г. № 188-ФЗ] // СЗ РФ. Юридическая литература. 03 января 2005 г. № 1, ст. 14.

5. Жалинский А.Э. О соотношении уголовного и гражданского права в сфере экономики // Государство и право. 1999. № 12. С. 50–55.

References

1. Postanovlenie Konstitucionnogo suda RF ot 14 noyabrya 2005 goda № 10-P «Po delu o proverke konstitucionnosti polozhenij punkta 5 stat'i 48 i stat'i 58 Federal'nogo zakona “Ob osnovny'x garantiyax izbiratel'ny'x prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossijskoj Federacii”, punkta 7 stat'i 63 i stat'i 66 Federal'nogo zakona “O vy'borax deputatov Gosudarstvennoj Dumy' Federal'nogo sobraniya Rossijskoj Federacii” v svyazi s zhaloboj Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii» // SZ RF. Yuridicheskaya literatura. 21 noyabrya 2005 g. № 47, st. 4968.

2. Konstituciya Rossijskoj Federacii: oficial'ny'j tekst. M.: Marketing, 2001. 39 s.

3. Federal'ny'j zakon «O statuse voennosluzhashhix» ot 27.05.1998 g. № 76-FZ // SZ RF. Yuridicheskaya literatura. 01 iyunya 1998 g. № 22, st. 2331.

4. Zhilishhny'j kodeks Rossijskoj Federacii: Federal'ny'j zakon: [Prinyat Gosdumoj 29.12.2004 g. № 188-FZ] // SZ RF. Yuridicheskaya literatura. 03 yanvarya 2005 g. № 1, st. 14.

5. Zhalinskij A.E'. O sootnoshenii ugolovnoho i grazhdanskogo prava v sfere e'konomiki // Gosudarstvo i pravo. 1999. № 12. S. 50–55.

I.P. Novikova

The Particularities of the Development of Competition of Legal Norms in the Field of Private and Public Law

The article is devoted to the particularities of competition of legal norms in the field of public and private law. The author tries to comprehend the development of competition of legal norms in the public and private law relationships, and to show its negative and positive aspects.

Key-words: competition of legal norms; contradictions in the law enforcement; private law; public law; interbranch competition of legal norms.

С.А. Дорошенко

Французская Конституционная хартия 1814 года

В статье исследуется Французская конституционная хартия 4 июня 1814 г., идеологически восходящая к различным государственно-правовым традициям: дореволюционной, либерально-монархической, революционной и бонапартистской эпохи, и, несмотря на консервативный характер и значительные полномочия, закрепленные за королем, ставшая важным этапом формирования конституционализма во Франции.

Ключевые слова: Реставрация; Конституционная хартия 1814 г.; суверенитет; консерватизм; либерализм.

Великая революция 1789–1799 гг. во Франции разрушила традиционное государственное право, основанное на королевском суверенитете, абсолютной власти монарха, а также систему привилегий и бюрократическую систему управления. Однако революционные конституционные проекты как демократические, так и либеральные закончились неудачей. В 1799 г. был установлен авторитарный режим Наполеона Бонапарта, при котором сохранялись важные конституционные принципы и учреждения революционной эпохи: избирательная система, представительные органы власти, новое административно-территориальное деление Франции.

Крушение империи и реставрация Бурбонов в 1814 г. требовали адекватного конституционного оформления.

Инициативу разработки новой конституционной традиции попытались взять на себя члены сената — законодательной палаты, сформированной на основе бонапартистской конституции. Так называемая «Сенатская конституция» представляла собой умеренно либеральный проект, основанный на принципе народного суверенитета [4: с. 106]. Согласно тексту этого документа Людовик XVIII вступал на престол на основе волеизъявления народа, выраженного в ходе свободных выборов, и, присягнув конституции, получал титул «короля французов». Проект Сенатской конституции составлялся под влиянием английской, а также французской либерально-монархической конституции 1791 г. Текст конституции предполагалось утвердить путем референдума [3: с. 49; 4: с. 106].

Людовик XVIII отверг Сенатский проект из-за неприятия принципа народного суверенитета. Он был приверженцем принципа легитимизма, согласно которому короной нельзя распоряжаться до тех пор, пока ее законный обладатель формально от нее не отказался; владения, отнятые у «законного» государя, должны быть ему возвращены [5: р. 38].

В новую конституционную комиссию были включены сторонники реставрации абсолютистской традиции: канцлер Дамбрэ, аббат Монтескью и граф Ферран

[6: с. 44]. Однако под влиянием общественных настроений в стране и в результате политического давления со стороны правительств Англии и России, настаивавших на установлении парламентских принципов новой государственности Франции, Людовик XVIII изменил состав конституционной комиссии, включив в ее состав умеренных либералов. Так в состав вошли Буасси д'Англа, Лэне, Бордо, Шабо-Лотура, Беньо [4: с. 120]. Принятая 4 июня 1814 г. Конституционная хартия была компромиссом различных традиций и принципов, что соответствовало состоянию французского общества, расколотого на бывших эмигрантов и революционеров, монархистов и республиканцев, сторонников и противников восстановления привилегий и государственной церкви.

Окончательный вариант структуры Хартии был разработан опытным юристом секретарем конституционной комиссии Жак-Клодом Беньо и включал следующие разделы [7: с. 250]:

1. Публичное право французов (основные права граждан).
2. Формы осуществления королевской власти (участие монарха в законодательстве, в палатах).
3. Палата пэров (устройство и компетенция).
4. Палата депутатов (устройство и компетенция).
5. Министры.
6. Судебная власть.
7. Особые права, гарантированные конституцией.
8. Переходные положения.

Хартия была октроирована королем, то есть пожалована подданным, что означало признание принципа королевского, а не народного суверенитета [3: с. 40]. Само название документа — Хартия — подчеркивало его отличие от конституций революционной эпохи и периода бонапартизма. Восстанавливались титулы как дореволюционные, так и полученные во время революции. Вместе с тем подтверждались закрепленные в годы революции принципы гражданского равенства, неприкосновенности личности, свободы печати, свободы мнений и вероисповедания. В качестве уступки сторонникам старого порядка католическая вера признавалась господствующей, при этом гарантировалось содержание за государственный счет духовенства всех христианских конфессий.

В Хартии провозглашалась неприкосновенность прав собственности, в том числе полученной во время революции. Это положение Хартии затрагивало материальные интересы подавляющего большинства французов. Напомню, что крестьяне в 1793 г. формально были признаны собственниками земель, которые прежде были у них в наследственном держании. В годы революции произошло масштабное перемещение собственности. Поддержку со стороны населения вызвала отмена всеобщей воинской повинности, особенно тягостная из-за непрерывных войн, которые Франция вела с 1792 г.

По сравнению с Сенатской конституцией в Хартии расширены полномочия монарха. Он был объявлен фигурой священной и неприкосновенной, то есть юридически не ответственной. Король являлся главой государства, верховным главнокомандующим вооруженными силами, обладал полнотой

исполнительной власти (ст. 13, 14): назначал министров и отправлял в отставку, осуществлял руководство внешней политикой, охранял общественный порядок, обеспечивал исполнение законов.

Отсутствовала независимость судебной власти. Согласно Хартии всякое правосудие исходит от короля, который назначает судей на должности (ст. 27).

Структура и иерархия судов, установленные Конституцией 1791 г. и реформированные в период правления Бонапарта, в основном сохранились. Суды формировались в соответствии с юрисдикциями: гражданской, уголовной, административной. Особую систему представляли военные суды. В уголовном процессе сохранился суд присяжных. Низшей судебной инстанцией были мировые суды в кантонах. В округах и департаментах сохранялись апелляционные суды и уголовные трибуналы. Высшей судебной инстанцией являлся кассационный суд при Законодательном корпусе. Чрезвычайные суды, нарушавшие законную процедуру, были запрещены.

Законодательная власть осуществлялась совместно королем, палатой пэров и палатой депутатов (ст. 15). В нарушение парламентской традиции министры могли быть членами законодательного собрания (ст. 54).

В отличие от либерально-монархической конституции 1791 г. и сенатского проекта 1814 г. законодательная инициатива в Хартии закреплялась только за королем. Законодательные палаты получили лишь право ходатайства с целью побудить короля предложить законопроект (ст. 19 Хартии).

Законодательная власть формировалась двумя способами: члены палаты пэров назначались королем, палата депутатов избиралась избирательными коллегиями от департаментов.

Монархисты внесли поправки в сенатский проект, которым ограничивались полномочия короля при назначении пэров. Хартия предоставила право королю увеличивать число сенаторов по своему усмотрению (ст. 27).

По вопросу о порядке выборов членов палаты депутатов либералы одержали верх над консерваторами. Последние предлагали установить существовавшую при Наполеоне систему выборов, когда избирательные коллегии граждан предлагали 2-х кандидатов на вакантное место, а глава государства из предложенных кандидатов заполнял вакансии. Хартия установила порядок, в силу которого депутаты избирались населением в избирательных округах. Однако председатели избирательных коллегий назначались королем (ст. 41). Срок депутатских полномочий составлял пять лет, но палата ежегодно обновлялась на одну пятую состава (ст. 37). Из проекта консерваторов сохранилось положение, согласно которому председатели Сената (ст. 29) и палаты депутатов (ст. 43) назначались королем, а не избирались этими учреждениями из своего состава.

С целью не допустить участия в парламентской деятельности демократических слоев населения авторы Хартии установили высокий имущественный ценз для избирателей (уплата прямого налога в размере 300 франков) и избираемых (1000 франков прямого налога). Вкупе с возрастным цензом — соответственно 30 и 40 лет для избирателей и избираемых — это резко ограничивало число граждан, легально участвовавших в политическом процессе. Стать депутатом могли

не более 4–5 тысяч человек в 25-миллионной стране. Тем самым недовольство подавляющей части населения могло выплескиваться только «на улицу».

Конституционная хартия 1814 г. была компромиссом между разными политическими силами, сформировавшимися в результате революции, сопровождавшейся общественным расколом [3: с. 35]. Идеологически она восходила к разным государственно-правовым традициям: дореволюционной, либерально-монархической, революционной, бонапартистской эпох, тяготела к английской конституции. Обширные полномочия короля, отказ от принципов народного суверенитета и разделения властей, «суперцензовая» избирательная система свидетельствовали о консервативном характере Хартии даже по меркам начала XIX века. Это объясняется политическими процессами в период реставрации монархии Бурбонов и связанных с ней учреждений. Но сам факт принятия писаного конституционного акта, гарантировавшего гражданские права и свободу, систему представительства, говорил о том, что конституционная традиция, формировавшаяся во время революции, укрепилась и определяла государственно-правовое развитие Франции.

Литература

1. Французская конституция, принятая Национальным собранием Франции 3 сентября 1791 г. Тексты важнейших основных законов иностранных государств. Ч. I. М.: Издание М. и С. Сабашниковых, 1905. С. 27–69.
2. Конституционная хартия, октроирована 4 июня 1814 г. Тексты важнейших основных законов иностранных государств. Ч. I. М.: Издание М. и С. Сабашниковых, 1905. С. 73–84.
3. *Алексеев А.С.* Возникновение конституций в монархических государствах континентальной Европы XIX ст. Ч. I: Французская конституционная хартия 1814 г. М.: Типография Г. Лисснера и Д. Сабко, 1914. 76 с.
4. *Бутенко В.А.* Либеральная партия во Франции в эпоху Реставрации. Т. 1: 1814–1820. С.-Пб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1913. 629 с.
5. *Barante G-P de.* Suovenirs du baron de Barante. Т. II. Paris: Calmann Levy, Editeur: Ancienne maison Michel Levy Freres, 1893. 587 p.
6. *Pasquier É.-D.* Mémoires du chancelier Pasquier. Т. II. Paris: E. Plon, Nourrit et C-ie, Imprimeurs-Editeurs, 1893. 458 p.
7. *Vitrolles de.* Mémoires et relations politiques du baron de Vitrolles // Oeuvres completes: 3 vols. V. 2. Paris: G. Charpentier et C-ie, Editeurs, 1884. 478 p.

References

1. Francuzskaya konstituciya, prinyataya Nacionalny'm sobraniyem Francii 3 sentyabrya 1791 g. Teksty' vazhnejshix osnovny'x zakonov inostranny'x gosudarstv. Ch. I. M.: Izdanie M. i S. Sabashnikovy'x, 1905. S. 27–69.
2. Konstitucionnaya xartiya, oktroirovana 4 iyunya 1814 g. Teksty' vazhnejshix osnovny'x zakonov inostranny'x gosudarstv. Ch. I. M.: Izdanie M. i S. Sabashnikovy'x, 1905. S. 73–84.

3. *Alekseev A.S.* Voznikovenie konstitucij v monarxicheskix gosudarstvax kontinental'noj Evropy' XIX st. Ch. I: Francuzskaya konstitucionnaya xartiya 1814 g. M.: Tipografiya G. Lissnera i D. Sabko, 1914. 76 s.
4. *Butenko V.A.* Liberalnaya partiya vo Francii v e'poxu Restavracii. T. 1: 1814–1820. S.-Pb.: Tipografiya M.M. Stasyulevicha, 1913. 629 s.
5. *Barante G-P de.* Suovenirs du baron de Barante. T. II. Paris: Calmann Levy, Editeur: Ancienne maison Michel Levy Freres, 1893. 587 p.
6. *Pasquier É.-D.* Mémoires du chancelier Pasquier. T. II. Paris: E. Plon, Nourrit et C-ie, Imprimeurs-Editeurs, 1893. 458 p.
7. *Vitrolles de.* Mémoires et relations politiques du baron de Vitrolles // Oeuvres completes: 3 vols. V. 2. Paris: G. Charpentier et C-ie, Editeurs, 1884. 478 p.

S.A. Doroshenko

The French Constitutional Charter of 1814

The paper presents an analysis of French Constitutional Charter adopted on 4 June 1814, ideologically going up to different state and legal traditions: pre-revolutionary, liberal-monarchist, revolutionary and Bonapartist era. Despite the conservative nature and the great powers assigned to the king, the French Constitutional Charter of 1814 became an important stage in the development of constitutionalism in France.

Key-words: Restoration; Constitutional Charter of 1814; sovereignty; conservatism; liberalism.

О.Г. Косаржевская

Муниципальное имущество как комплексный институт муниципального права

В статье исследуется правовая природа муниципального имущества. Рассматриваются отдельные дискуссионные моменты, касающиеся его характеристики как комплексного института муниципального права. Даются авторские формулировки муниципального имущества.

Ключевые слова: комплексный институт; муниципальное имущество; муниципальное право; местное самоуправление.

На протяжении вот уже последних двадцати лет в Российской Федерации происходит формирование предмета и системы публичных отраслей права. Многие ученые обращают внимание на то, что в процессе такого формирования используется институциональный подход. Под институциональным подходом понимают выделение внутри отрасли права важнейших публично-правовых институтов, система которых формируется, исходя из выделения в структуре базовых законодательных актов конкретных сфер правового регулирования. О.Е. Кутафин, отмечая это, приходит к заключению о том, что предмет конституционного права любого государства не может быть раз и навсегда данным. Он зависит от содержания конституции или других основополагающих документов, действующих в государстве на данном этапе его развития [13: с. 44].

В современной литературе, исходя из институционального подхода, под системой права понимают внутреннее строение отрасли права, в которой с учетом регулируемых ею групп общественных отношений, составляющих предмет отрасли права, выделяют комплексы правовых норм, представляющие соответствующие правовые институты [7: с. 28].

О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев определяют систему муниципального права как «объединение муниципально-правовых норм в муниципально-правовые институты, расположенные в определенной последовательности и зависимости от их значения и роли в регулировании муниципальных отношений» [14: с. 33]. В основе системы муниципального права как отрасли права — лежит его деление на муниципально-правовые институты, образующиеся путем объединения близких по объекту и характеру правового регулирования норм. Эти муниципально-правовые институты образуют своеобразные группы институтов, объединенных в комплексы [16: с. 64–66].

К числу таких институтов муниципального права можно отнести институты, регулирующие экономические основы местного самоуправления: муниципальную собственность (имущество и финансы). Являясь элементом экономической основы местного самоуправления, муниципальное имущество может рассматриваться одновременно как муниципально-правовой институт. По мнению А.С. Тюхтенева, под экономической основой местного самоуправления следует понимать определенные комплексы правовых норм, а под понятием муниципально-правового института — условия и средства, использование которых делает возможным самостоятельное решение населением вопросов местного значения [17: с. 15].

Правовой институт муниципального имущества имеет комплексную природу, являясь производным от комплексной природы муниципального права в целом, как отрасли в единой системе российского права, не относящейся к числу базовых отраслей права и считающейся производным образованием, возникшим в процессе развития законодательства о местном самоуправлении. Однако производный характер муниципального права не означает его низведение до второстепенной отрасли. Напротив, комплексная природа муниципального права предопределяет важное место данной отрасли в единой системе права.

Комплексный характер муниципального права предопределяет многообразие общественных отношений, возникающих при реализации отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Кроме того обуславливает и комплексное использование нормативных актов различных отраслей законодательства при регулировании общественных отношений в сфере местного самоуправления. [7: с. 9].

При небольших различиях в определении предмета и содержания муниципального права авторы других учебников также называют его комплексной отраслью права — Ю.А. Дмитриев, В.В. Комарова и В.В. Пылин [11: с. 16–18], А.Н. Кокотов и А.С. Саломаткин [12: с. 18]. Вместе с тем по поводу данной отрасли права существуют и иные точки зрения. Так, В.И. Васильев считает, что «содержание муниципального права следует рассматривать не как комплексную отрасль права, а как подотрасль конституционного права, регулирующую одну из форм народовластия, а именно — муниципальную власть» [10: с. 26].

В.А. Баранчиков также считает, что: «...к муниципальному праву нельзя относиться как к отрасли права и даже именовать его комплексной (или вторичной) отраслью права, поскольку названные понятия — всего лишь юридический образ, который совершенно недостаточен для научного анализа такого сложного юридического комплекса, как муниципальное право» [9: с. 75].

Следует все же согласиться с теми авторами, которые считают, что муниципальное право является комплексной отраслью права. Комплексный характер муниципального права обусловлен особенностями его предмета, т.е. общественными отношениями, представляющими собой сложную, комплексную систему экономических, финансовых, социально-культурных, политических, организационно-управленческих отношений, возникающих в процессе

организации и осуществления муниципальной власти, решения населением вопросов местного значения. Комплексный характер муниципального права означает, что это вторичная отрасль, которая формируется и развивается во многом с помощью других, в первую очередь профилирующих, отраслей, заимствуя у них отдельные нормы и целые институты. При этом следует учитывать, что муниципально-правовое содержание соответствующих комплексных норм и институтов (как, например, института муниципальной собственности, который имеет прямое закрепление в ст. 215 и других статьях Гражданского кодекса Российской Федерации, а не только в специальных источниках муниципального права) не умаляется их закреплением в нормативных правовых актах иной, не муниципально-правовой принадлежности. Напротив, в этих актах они закрепляются одновременно как нормы основной отрасли (например, конституционного права) и как нормы комплексной отрасли муниципального права. Этим предопределяется и их юридическая сила в системе межотраслевых и иерархических связей [8: с. 160].

Такой подход находит подтверждение не только в теории, но и в нормотворческой практике. В частности, соответствующая характеристика муниципально-го права прямо признается в Основных положениях государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации (подп. «и» п. 3 разд. III), утвержденных Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370, согласно которому решение задачи по обеспечению соблюдения и исполнения органами государственной власти и органами местного самоуправления законодательства РФ о местном самоуправлении и нормативных правовых актов органов местного самоуправления предполагает, помимо прочего, формирование муниципального права как комплексной отрасли права и выработку стратегии законодательной деятельности в области местного самоуправления [6].

На основании ст. 49 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4] можно определить муниципальное имущество как часть экономической основы местного самоуправления.

Исходя из утвердившихся в юридической литературе представлений о комплексном характере муниципального права, Д.А. Писарев предполагает, что комплексный характер института экономической основы местного самоуправления проявляется в том, что:

- во-первых, данный институт представляет собой совокупность правовых норм различных отраслей права, призванных регулировать весь комплекс общественных отношений, связанных с реализацией задач и функций местного самоуправления по решению вопросов местного значения;
- во-вторых, правовые нормы, образующие данный институт, закрепляются в федеральных, региональных и муниципальных правовых актах;
- в-третьих, образующие данный институт нормы муниципального права одновременно являются нормами других отраслей права, например, конституционного, гражданского, жилищного, земельного и других отраслей права;

– в-четвертых, в указанный институт могут входить муниципально-правовые нормы, не относящиеся к числу норм других отраслей права. Например, муниципально-правовые нормы, закрепляющие правовой статус отдельных субъектов реализации имущественных прав внутригородских муниципальных образований (органы местного самоуправления, юридические лица и граждане, которые могут осуществлять права собственности в случаях и в порядке, предусмотренных в том числе нормативными актами муниципальных образований) [15: с. 21].

Правовой институт муниципального имущества, по нашему мнению, является частью экономической основы местного самоуправления, что определяется ключевым значением вопросов собственности в становлении и развитии муниципальных образований. Следовательно, можно сделать вывод о том, что институт муниципального имущества так же, как и институт экономической основы местного самоуправления, является самостоятельным комплексным институтом муниципального права.

Правовой институт муниципального имущества можно также считать комплексным на основании того, что он объединяет правовые нормы различных публичных и частных отраслей права. При этом нормы публичных отраслей права регулируют общественные отношения, связанные с осуществлением местного самоуправления, а также с деятельностью публичных органов власти по решению вопросов местного значения и обеспечению жизнедеятельности населения внутригородских муниципальных образований. Нормы частных отраслей права регламентируют правовое положение муниципального образования как участника гражданско-правовых отношений, обязательным признаком которого является закрепленное за ним на праве собственности, обособленное имущество и его имущественные права.

Если предположить, что правовой институт муниципального имущества составляют нормы различных отраслей права, то прежде всего это будут нормы публичных отраслей права, например, конституционного права Российской Федерации. Включение норм указанной отрасли права в данный муниципально-правовой институт объясняется тем, что сами общественные отношения, определяющие основные принципы самоорганизации населения и осуществления местного самоуправления, носят конституционный характер.

Представляется, что к числу экономических основ конституционного строя Российской Федерации, которые могут быть использованы в правовом институте муниципального имущества, могут быть отнесены следующие положения Конституции Российской Федерации [1]:

– о признании равенства частной, государственной, муниципальной и иной форм собственности, рассматриваемых в конституционном праве с точки зрения характеристики имущества, находящегося в чьей-либо собственности (п. 2, ст. 8);

– об особом правовом режиме земли и других природных ресурсов, находящихся в том числе в муниципальной собственности (п. 1, ст. 9), а также развивающие их положения (п. 2 ст. 36);

– отражающие экономические гарантии обеспечения организационной обособленности местного самоуправления в общей системе управления обществом и самостоятельности органов самоуправления не входящих в систему органов государственной власти, основу которых составляет муниципальная собственность, владение, пользование и распоряжение которой осуществляется населением самостоятельно (ст. 130);

– определяющие круг вопросов местного значения, в решении которых органы местного самоуправления самостоятельны, в том числе в вопросах управления муниципальным имуществом (ст. 132).

Что касается частно-отраслевой сферы муниципально-правового регулирования, то можно отметить, что в силу комплексного характера правового института муниципального имущества в его составе используются нормы не только публичных, но и частных отраслей права, например, гражданского.

Гражданский кодекс РФ, как и другие нормативные правовые акты гражданского законодательства, основывается на конституционных принципах равноправия всех форм собственности. Он достаточно широко регулирует имущественные отношения муниципальных образований, а также других участников местного самоуправления, которые становятся в этом случае одновременно и субъектами гражданского права. Так, например, в разделе II «Право собственности и другие вещные права» Гражданского кодекса от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ [2] дается современное нормативное представление права муниципальной собственности, определяются основы ее правового регулирования, порядок образования, владения, пользования и распоряжения. В части 1 ст. 215 дается понятие муниципальной собственности (объекта муниципальной собственности) как имущества, принадлежащего на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям; ч. 2 ст. 215 и ч. 3 ст. 125 определяют субъекты реализации права муниципальной собственности; ч. 3 ст. 215 устанавливает основы правового статуса муниципального имущества, которое может закрепляться за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение, либо не закрепляться за ними и составлять муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

В рамках институтов гражданского права регулируются также отношения приватизации муниципальной собственности (ст. 217), правового режима муниципальных унитарных предприятий (ст. 113) и муниципальных учреждений (ст. 120) и т.п. [2].

Правовые нормы жилищного права также имеют место в составе правового института муниципального имущества. Правовое положение муниципальных образований как субъектов жилищного права регулируется нормами Жилищного кодекса от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ [5]. Его нормами регулируются, например, отношения по поводу возникновения, осуществления, изменения, прекращения права владения, пользования, распоряжения жилыми помещениями государственного и муниципального жилищных фондов (ст. 4

п. 1); определяется, что участниками жилищных отношений являются граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования (ст. 4 п. 2).

Нормы земельного права регламентируют отношения собственности касательно земельных участков, находящихся в собственности муниципальных образований. Так, ст. 19 Земельного кодекса Российской Федерации [3] определяет общие вопросы относительно находящихся в муниципальной собственности земельных участков, а ст. 38 регламентирует вопросы аренды и продажи муниципальных земельных участков.

Таким образом, имущество муниципального образования можно определить как комплексный институт муниципального права, представляющий собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления органами местного самоуправления своих полномочий по решению вопросов, связанных с материальным содержанием муниципальной собственности.

Литература

1. Конституция Российской Федерации: официальный текст [принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.: по состоянию на 30 декабря 2008 г.] // СЗ РФ. 2009. № 4, ст. 445.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть I: Федер. закон [принят Гос. Думой 21 октября 1994 г.: по состоянию на 19 июля 2011 г.] // СЗ РФ. 1994. № 32, ст. 3301.
3. Земельный кодекс Российской Федерации: Федер. закон [принят Гос. Думой 28 сентября 2001 г.: по состоянию на 19 июля 2011 г.] // СЗ РФ. 2001. № 44, ст. 4147.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон [принят Гос. Думой 16 сентября 2003 г.: одобрен Советом Федерации 24 сентября 2003 г.] // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822.
5. Жилищный кодекс Российской Федерации: Федер. закон [принят Гос. Думой 22 декабря 2004 г.: по состоянию на 18 июля 2011 г.] // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1), ст. 14.
6. Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации [принят Гос. Думой 15 октября 1999 г.: по состоянию на 21 июля 2009 г.] // СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5011.
7. Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л. и др. Муниципальное право России: учебник / Отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2011. 544 с.
8. Баранчиков В.А. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов. М.: Экзамен, 2005. – 448 с.
9. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2009. 592 с.
10. Васильев В.И. О предмете муниципального права // Журнал российского права. М.: Норма, 2006. № 5. С. 26.
11. Дмитриев Ю.А., Комарова В.В., Пылин В.В. Муниципальное право Российской Федерации / Под общ. ред. Ю.А. Дмитриева. Ростов-н/Д.: Феникс, 2007. 685 с.

12. *Кокотов А.Н., Саломаткин А.С.* Муниципальное право России: учебник. М.: Юристъ, 2006. 384 с.
13. *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 3-е изд. М.: Проспект, 2010. 672 с.
14. *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. М.: Юристъ, 2001. 448 с.
15. *Писарев Д.А.* Экономическая основа местного самоуправления в городах федерального значения: конституционно-правовой аспект (на примере города Москвы): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 200 с.
16. *Таболкин В.В.* Городское право как институт муниципального права и как наука // Конституционное и муниципальное право. М.: Юристъ, 2010. № 9. С. 64–66.
17. *Тюхтенев А.С.* Экономическая (материальная) основа местного самоуправления в Российской Федерации: Теоретико-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 176 с.

References

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii: oficial'ny'j tekst [prinyata na vsenarodnom golosovanii 12 dekabrya 1993 g.: po sostoyaniyu na 30 dekabrya 2008 g.] // SZ RF. 2009. № 4, st. 445.
2. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii. Chast' I: Feder. zakon [prinyat Gos. Dumoj 21 oktyabrya 1994 g.: po sostoyaniyu na 19 iyulya 2011 g.] // SZ RF. 1994. № 32, st. 3301.
3. Zemel'ny'jj kodeks Rossijskoj Federacii: Feder. zakon [prinyat Gos. Dumoj 28 sentyabrya 2001 g.: po sostoyaniyu na 19 iyulya 2011 g.] // SZ RF. 2001. № 44, st. 4147.
4. Ob obshhix principax organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: Feder. zakon [prinyat Gos. Dumoj 16 sentyabrya 2003 g.: odobr. Sovetom Federacii 24 sentyabrya 2003 g.] // SZ RF. 2003. № 40, st. 3822.
5. Zhilishhny'j kodeks Rossijskoj Federacii: Feder. zakon [prinyat Gos. Dumoj 22 dekabrya 2004 g.: po sostoyaniyu na 18 iyulya 2011 g.] // SZ RF. 2005. № 1 (chast' 1), st. 14.
6. Ob utverzhenii osnovny'x polozhenij gosudarstvennoj politiki v oblasti razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii [prinyat Gos. Dumoj 15 oktyabrya 1999 g.: po sostoyaniyu na 21 iyulya 2009 g.] // SZ RF. 1999. № 42, st. 5011.
7. *Avak'yan S.A., Lyutcer V.L., Peshin N.L.* i dr. Municipal'noe pravo Rossii: uchebnik / Otv. red. S.A. Avak'yan. M.: Prospekt, 2011. 544 s.
8. *Baranchikov V.A.* Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii: uchebnik dlya vuzov. M.: E'kzamen, 2005. 448 s.
9. *Bondar' N.S.* Mestnoe samoupravlenie i konstitucionnoe pravosudie: konstitucionalizaciya municipal'noj demokratii v Rossii. M.: Norma, 2009. 592 s.
10. *Vasil'ev V.I.* O predmete municipal'nogo prava // Zhurnal rossijskogo prava. M.: Norma, 2006. № 5. S. 26.
11. *Dmitriev Yu.A., Komarova V.V., Py'lin V.V.* Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii / Pod obshh. red. Yu.A. Dmitrieva. Rostov-n/D.: Feniks, 2007. 685 s.
12. *Kokotov A.N., Salomatkin A.S.* Municipal'noe pravo Rossii: uchebnik. M.: Yurist', 2006. 384 s.
13. *Kutafin O.E., Fadeev V.I.* Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii: uchebnik. 3-e izd. M.: Prospekt, 2010. 672 s.

14. *Kutaфин O.E.* Predmet konstitucionnogo prava. M.: Yurist", 2001. 448 s.
15. *Pisarev D.A.* E'konomicheskaya osnova mestnogo samoupravleniuya v gorodax federal'nogo znacheniya: konstitucionno-pravovoj aspekt (na primere goroda Moskvy'): dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2009. 200 s.
16. *Tabolin V.V.* Gorodskoe pravo kak institut municipal'nogo prava i kak nauka // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. M.: Yurist", 2010. № 9. S. 64–66.
17. *Tyuxtenev A.S.* E'konomicheskaya (material'naya) osnova mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: Teoretiko-pravovy'e aspekty': dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2006. 176 s.

O.G. Kosarzhevskaya

**Municipal Property
as a Comprehensive Institute of Municipal Law**

The article analyzes the legal nature of municipal property. Some controversial issues regarding its characteristics as a comprehensive institution of municipal law are considered.

Key-words: comprehensive institution; municipal property; municipal law; local government.

Ю.В. Гаврилова

**Об исследовании прав человека
учеными юридического факультета
ГБОУ ВПО МГПУ**

В статье освещается вклад преподавателей юридического факультета в исследования проблематики прав человека и в образование в области прав человека. Особое внимание обращается на значимость избранной тематики на современном этапе развития российского общества, особенно для подготовки будущих юристов.

Ключевые слова: права человека; культура прав человека; образование; свобода совести.

Юрический факультет ГБОУ ВПО МГПУ был создан в 1996 году. Основным направлением научных исследований, проводимых преподавателями факультета, стала проблематика прав человека. Права человека в различных аспектах (категориальный аппарат, история возникновения, типология и характеристика отдельных групп прав, механизм их реализации и защиты и др.) изучаются в качестве правового явления, а формирование культуры прав человека рассматривается в качестве составной части подготовки будущих специалистов, как юристов, так и преподавателей. Осознание необходимости гуманизации образования привело к появлению, наряду с научными работами теоретического характера, методических разработок по внедрению прав человека в образовательный процесс, авторами которых были ученые, внесшие в дальнейшем серьезный вклад в развитие науки и факультета, в том числе в качестве его преподавателей. К ним, несомненно, относятся Л.И. Глухарева, Ф.М. Рудинский, В.А. Северухин. Уже в начале 90-х годов возникли различные учебные программы и материалы, необходимые для обеспечения обучения правам человека школьников и студентов. В 1991 г. Российско-Американский университет и Институт гуманитарных и политических исследований издали Программу прав человека (для учащихся образовательных школ, профессионально-технических училищ, неюридических высших учебных заведений), авторами которой стали к.и.н. В.А. Корнилов, д.п.н. В.М. Обухов, к.ю.н., заслуженный юрист РСФСР В.А. Северухин. В следующем году был подготовлен сборник документов «Гуманитар-

ная сфера и права человека. Книга для учителя» (составители: к.и.н. В.А. Корнилов, к.ю.н. Л.И. Глухарева, к.ю.н., заслуженный юрист РСФСР В.А. Северухин). Естественно, что внимание уделялось не только необходимости обучения правам человека учащихся школ, но и студентов высших учебных заведений.

Профессором Ф.М. Рудинским, с 1968 г. работавшим на кафедре прав человека Высшей следственной школы МВД Российской Федерации в г. Волгограде, была разработана программа нового учебного курса «История, теория и практика прав человека» для преподавания в гуманитарных вузах, опубликованная в журнале «Государство и право» в октябре 1992 года. После переезда в Москву Ф.М. Рудинский в 1998 г. стал работать на юридическом факультете Московского городского педагогического университета в качестве профессора, заведующего кафедрой конституционного права и отраслевых юридических дисциплин. Он был одним из инициаторов создания кафедры прав человека на юридическом факультете, руководителем сформированной им и действующей в настоящее время научной школы прав человека. Его влияние на распространение научных исследований в данной области поистине огромно. Под руководством Ф.М. Рудинского были подготовлены и защищены диссертационные исследования на темы: «Реализация политических прав и свобод человека и гражданина (на примере г. Москвы)» (С.А. Афанасьева), «Реализация конституционной свободы совести и свободы вероисповедания в Российской Федерации» (С.А. Бурьянов), «Конституционно-правовое регулирование экономических прав граждан в Российской Федерации» (Ю.В. Гаврилова), «Формирование культуры прав человека и конституционного правосознания в современной России» (Е.М. Павленко), «Права человека в российских конституционных проектах 1990–1993 г.» (И.В. Шишенина). В дальнейшем результат научного поиска был отражен в монографиях большинства из указанных авторов — преподавателей различных кафедр юридического факультета, продолжающих исследования в данной области.

Ф.М. Рудинский был не только автором самостоятельных научных трудов, таких как, например, «Наука прав человека и проблемы конституционного права: труды разных лет», но и руководителем авторских коллективов при написании таких монографий, как «Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики» (2006 г.), переведенной и изданной в Соединенных Штатах Америки в 2008 г., «Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики» (2009 г.).

В то же время нельзя не отметить вклад других ученых, как работающих, так и ранее работавших на юридическом факультете, в развитие данного научного направления, поскольку уже с момента создания факультета научная и методическая работа по тематике «право и права человека» приобрела приоритетный, системный и целенаправленный характер.

Е.М. Крупеня стала одной из первых в преподавательском составе, подготовившей и защитившей кандидатскую диссертацию в указанной области на тему: «Права человека как фактор формирования политико-правовой активности лич-

ности» (2000 г.) (научный руководитель к.ю.н., профессор В.А. Северухин). В 2004 г. состоялась защита докторской диссертации Л.И. Глухаревой «Права человека в системе теории права и государства: Общетеоретические, философско-правовые и методологические проблемы», научным консультантом которой выступал д.ю.н., профессор Б.С. Эбзеев, в течение нескольких лет занимавший должность заведующего кафедрой конституционного права и отраслевых юридических дисциплин. Он является автором ряда монографий, в т.ч. «Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации» (2005 г.), «Личность и государство в России. Взаимная ответственность и конституционные обязанности» (2007 г.), и статей по указанной проблематике.

Теоретическая работа на факультете всегда сопровождалась активным участием преподавателей, аспирантов, студентов в различных научных мероприятиях, конференциях, в том числе международных, круглых столах, посвященных проблематике прав человека.

Вместе с тем продолжается и подготовка научно-методических материалов, изданий практической направленности для студентов высших учебных заведений и учащихся средних учебных заведений, к которым относятся учебные программы и концепции преподавания прав человека как через специальные, так и общеобразовательные дисциплины, прежде всего гуманитарного цикла (обществознание, история), апробированные в ряде московских школ. Среди таких изданий, в частности, сборник «Образование и просвещение в области прав человека в России: опыт, проблемы, перспективы» / Под ред. Е.Н. Рахмановой (2005 г.), Программа для студентов неюридических специальностей МГПУ «Правоведение» / Под ред. Л.И. Глухаревой, Т.В. Грачевой (2006 г.). Преподавателям факультета был предоставлен грант в рамках проекта Управления Верховного Комиссара по правам человека ООН и МИД РФ «Содействие развитию образования в области прав человека в Российской Федерации» (2000–2005 гг.). В ходе его реализации было проведено обучение преподавательского и руководящего состава ряда образовательных учреждений, подготовлены различные образовательные программы.

Основой подготовки научно-методических и иных документов для обучения студентов юридического факультета являлась идея о необходимости включения в программы всех юридических дисциплин материалов по правам человека. Многие темы учебных курсов, например, по уголовному праву, трудовому праву, начинаются с изложения содержания международных документов по правам человека, а не российского законодательства. Подобный подход отражен и в программе по курсу «Правоведение», читаемому для студентов неюридических специальностей.

Важным направлением работы по воплощению идеи прав человека в жизнь, проводимой преподавателями факультета, является участие в правотворческой деятельности. Она охватывает как подготовку конкретных рекомендаций, направленных на улучшение ситуации в данной сфере, содержащихся в научных исследованиях, посвященных правам человека, так и участие в законопроект-

ной и экспертной деятельности, например, в законопроектных работах по образовательному праву в Государственной Думе и в Министерстве образования и науки Российской Федерации. В.А. Северухин принимал участие в работе комиссии по подготовке законопроекта об образовании для лиц с ограниченными возможностями в Москве (2006–2007 гг.). Е.М. Павленко является автором и разработчиком целевых программ и проектов нормативно-правовых актов, в том числе Проекта Конвенции ООН об образовании в области прав человека и Проекта Государственной программы «Гражданское образование в Российской Федерации на 2005–2010 годы».

Результаты исследовательской работы находят отражение и в публикациях в научных сборниках и журналах. С 1998 года по 2007 год ежегодно выходила серия сборников научных трудов юридического факультета «Право и права человека» (кн. I–X). Издание серии было возобновлено в 2010 году в виде сборника лучших студенческих работ. Сборник логически дополняет выходящий с 2008 года «Вестник МГПУ», серия «Юридические науки», первый раздел которого посвящен теоретическому осмыслению прав человека и практики их реализации. Целью данных изданий является в том числе повышение уровня знаний о правах человека, заинтересованности и мотивации студентов к научной деятельности. На интерес студентов к указанной тематике влияет и включение в число преподаваемых на факультете дисциплин курсов, непосредственно акцентирующих внимание на различных аспектах прав человека.

В настоящее время учебный план бакалавриата предусматривает не только курс «Права человека», но и такие курсы, как «Правовые механизмы защиты прав и свобод человека», «Свобода совести, религий и убеждений (проблемы теории и практики)». Нельзя не отметить, что преподавание других дисциплин с позиций прав человека, участие в различных образовательных проектах и других видах деятельности, связанной с правами человека, осуществляется преподавателями различных кафедр юридического факультета на постоянной основе.

Высокое качество работы как преподавательского состава, так и студентов было бы невозможно без существующего на факультете благоприятного социально-психологического климата, поддержанию которого, несомненно, способствует обучение правам человека, составляющее основу юридического мировоззрения.

Yu. V. Gavrilova

On the Research of the Human Rights by Teaching Staff of Faculty of Law of GBOU VPO MGPU

The article is devoted to the contribution of the teaching staff of the Faculty of Law in the research of human rights issues and education in the field of human rights. Particular attention is drawn to the importance of the chosen subject at the present stage of the development of Russian society, especially for the training of future lawyers.

Key-words: human rights; human rights culture; education; freedom of conscience.

Публикации по правам человека преподавателей юридического факультета разных лет¹

I. Монографии и теоретико-прикладные исследования

1. *Бурьянов С.А.* «Ксенофобия, нетерпимость и дискриминация по мотивам религии или убеждений в субъектах Российской Федерации: специализированный информационно-аналитический доклад за 2006 – первую половину 2007 года» / Сост.: С.А. Бурьянов. – М.: Московская Хельсинкская группа, 2007. – 240 с.
2. *Бурьянов С.А.* Свобода совести в Российской Федерации: специализированный информационно-аналитический доклад за 2007 год / Сост.: С.А. Бурьянов; под ред. С.А. Мозгового. – М.: Институт свободы совести, 2008. – 90 с.
3. *Бурьянов С.А.* Реализация конституционной свободы совести и свободы вероисповедания в Российской Федерации / С.А. Бурьянов. – М.: Мир, 2009. – 288 с.
4. *Бурьянов С.А.* Свобода совести и светскость государства в Российской Федерации. Теоретико-прикладное исследование за 2009 – начало 2010 г. / С.А. Бурьянов. – М.: МИР, 2010. – 173 с.
5. *Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики / С.А. Бурьянов, Е.М. Павленко, И.В. Шишенина и др.* – Волгоград: Волгоградская Академия МВД России, 2004. – 452 с. (переиздавалась в 2006 г., 2010 г.).
6. *Civil Human Rights in Russia. Modern Problems of Theory and Practice / Ed. F.M. Rudinsky.* – New Jersey, USA: Transaction Publishers, 2008. – 264 с.
7. *Павленко Е.М.* Формирование культуры прав человека и конституционного правосознания в современной России / Е.М. Павленко. – М.: Права человека, 2008. – 184 с.
8. *Рудинский Ф.М.* Демократия и достоинство личности / Ф.М. Рудинский, В.Е. Гулиев. – М.: Наука, 1983. – 167 с.
9. *Рудинский Ф.М.* Наука прав человека и проблемы конституционного права / Ф.М. Рудинский. – М.: МИР, 2006. – 1234 с.
10. *Шишенина И.В.* Права человека в российских конституционных проектах (1990–1993 гг.) / И.В. Шишенина. – М.: Права человека. – 2010. – 168 с.
11. *Эбзеев Б.С.* Конституция. Правовое государство. Конституционный суд / Б.С. Эбзеев. – М.: Закон и права. 1996. – 349 с.

¹ Данный список включает в себя неполный перечень работ преподавателей как работающих, так и работавших на юридическом факультете.

12. *Эбзеев Б.С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации / Б.С. Эбзеев. – М.: Юрид. лит., 2005. – 574 с.
13. Экономические и социальные права человека: современные проблемы теории и практики / Под ред. Ф.М. Рудинского. – М.: Права человека, 2009. – 495 с.

II. Статьи

1. *Афанасьева С.А.* Классификация политических прав и свобод человека и гражданина / С.А. Афанасьева // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». – 2008. – № 2 (28). – С. 110–112.
2. *Афанасьева С.А.* Становление и развитие института политических прав и свобод в России / С.А. Афанасьева // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». – 2009. – № 2 (4). – С. 115–120.
3. *Бурьянов С.А.* Правовые основания, сущностное содержание и гарантии свободы совести / С.А. Бурьянов // Государство и право. – 2001. – № 2. – С. 21–26.
4. *Бурьянов С.А.* Свобода совести в российской науке, законотворчестве и правоприменении / С.А. Бурьянов // Право и политика. – 2001. – № 7. – С. 26–37.
5. *Бурьянов С.А.* Свобода совести и светскость государства в России. Историко-правовой аспект / С.А. Бурьянов // Юридический мир. – 2003. – № 1. – С. 14–25.
6. *Бурьянов С.А.* Свобода совести в Российской Федерации. Современное состояние, тенденции, перспективы / С.А. Бурьянов // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – № 2. – С. 15–17.
7. *Бурьянов С.А.* О нарушениях Конституции России в сфере свободы совести в 2005 г. / С.А. Бурьянов // Политика и общество. – 2006. – № 1. – С. 4–24.
8. *Бурьянов С.А.* Уровень научно-теоретической разработанности проблематики свободы совести в контексте проблемы ее реализации в современной России / С.А. Бурьянов // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». – 2008. – № 1 (21). – С. 25–29.
9. *Бурьянов С.А.* О необходимости перехода к новой парадигме реализации свободы совести / С.А. Бурьянов // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». – 2008. – № 2 (22). – С. 35–39.
10. *Бурьянов С.А.* Свобода совести как право человека и институт российского конституционного права / С.А. Бурьянов // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». – 2010. – № 1 (5). – С. 23–30.
11. *Гаврилова Ю.В.* Экономические права человека в европейских конституциях (сравнительно-правовой анализ) / Ю.В. Гаврилова, Ф.М. Рудинский // Право и права человека: сборник научных трудов юридического ф-та МГПУ. – Кн. 9. – М.: Логос, 2006. – С. 104–118.
12. *Гаврилова Ю.В.* Право на труд: концептуальные подходы / Ю.В. Гаврилов // Право и права человека: сборник научных трудов юридического факультета МГПУ. – Кн. 10. – М.: Книгодел, 2007. – С. 180–191.
13. *Гаврилова Ю.В.* Экономические права в системе прав человека / Ю.В. Гаврилова // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». – 2008. – № 1 (21). – С. 8–12.

14. *Гаврилова Ю.В.* Дискриминация в сфере реализации экономических прав / Ю.В. Гаврилова // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». – 2009. – № 1 (3). – С. 28–33.

15. *Гаврилова Ю.В.* Право на предпринимательскую деятельность в системе экономических прав / Ю.В. Гаврилова // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». – 2010. – № 1 (5). – С. 8–13.

16. *Гаврилова Ю.В.* Проблемы гендерного равенства в контексте социальной справедливости / Ю.В. Гаврилова, Е.В. Питько // Образование и право. Научно-правовой журнал. – 2011. – № 4 (20). – С. 49–53.

17. *Крикунова А.А.* Социальные права человека в условиях глобализации / А.А. Крикунова // Глобализация, права человека и право: сборник материалов международной научно-практической конференции (Москва, 27 апреля 2006 г.) / Под ред. В.А. Северухина. – М.: МГПУ, 2007. – С. 176–180.

18. *Крикунова А.А.* Конституционно-правовое регулирование социальных прав человека в Российской Федерации / А.А. Крикунова // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». – 2008. – № 2 (28). – С. 21–28.

19. *Крикунова А.А.* Социальные права человека: понятие, система и юридическая природа / А.А. Крикунова // Пробелы в российском законодательстве. – 2009. – № 4. – С. 90–92.

20. *Крикунова А.А.* Социальные права человека в условиях экономического кризиса / А.А. Крикунова // Роль государства в обеспечении прав и свобод человека и гражданина в условиях экономического кризиса: статьи и доклады IX Международной научно-практической конференции (Москва, 23 октября 2009 г.) / Гл. ред. Н.В. Тихомирова; под ред. П.Ю. Федорова, Н.М. Чепурновой, А.В. Шаврова. – М.: МЭСИ, 2009. – С. 64–66.

21. *Крикунова А.А.* Конституционно-правовое регулирование социальных прав человека в Российской Федерации / А.А. Крикунова // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». – 2008. – № 2 (28). – С. 21–26.

22. *Крикунова А.А.* Социальные права человека: сущность и юридическая природа / А.А. Крикунова // Права человека и основные свободы: международные стандарты и национальное измерение: материалы международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых (20 марта 2010 года, г. Донецк, Украина) / Отв. ред. Л.М. Дешко, Ю.В. Мазур. – Донецк: ДонНУ, 2010. – С. 101–102.

23. *Крикунова А.А.* Защита социальных прав человека Европейским судом по правам человека / А.А. Крикунова // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». – 2010. – № 2 (6). – С. 118–124.

24. *Крикунова А.А.* Правовые позиции Европейского суда по правам человека по вопросам защиты права на жилище / А.А. Крикунова // Международные и национальные механизмы защиты прав человека: вызовы современности: материалы международной научно-практической конференции (8 апреля 2011 г., Донецк, Украина) / Под ред. Л.М. Дешко, Ю.В. Мазур. – Донецк: Современная печать, 2011. – С. 144–146.

25. *Крикунова А.А.* Защита социальных прав человека Европейским судом по правам человека / А.А. Крикунова // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». – 2010. – № 2 (6). – С. 118–124.
26. *Куракина Ю.В.* Понятие «права человека» и «права гражданина» в законодательстве и научной литературе / Ю.В. Куракина // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». – 2008. – № 1 (21). – С. 120–125.
27. *Куракина Ю.В.* Понятие «права человека» и «права гражданина»: исторические аспекты соотношения / Ю.В. Куракина // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». – 2008. – № 2 (28). – С. 118–123.
28. *Куракина Ю.В.* Соотношение понятий «права человека» и «права гражданина»: культурологический аспект / Ю.В. Куракина // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». – 2010. – № 1 (5). – С. 14–22.
29. *Куракина Ю.В.* Права человека и права гражданина: теоретические основы взаимодействия / Ю.В. Куракина // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». – 2010. – № 2 (6). – С. 125–132.
30. *Павленко Е.М.* Глобализация, интернационализация и права человека / Е.М. Павленко // Право и жизнь. – 2002. – №48 (5). – С. 120–136.
31. *Павленко Е.М.* Право знать свои права: содержание и проблемы реализации в России / Е.М. Павленко // Конституционные чтения: межвузовский сборник научных трудов. – Вып. 4. – Саратов, 2003. – С. 70–81.
32. *Павленко Е.М.* Культура прав человека: понятие и содержание / Е.М. Павленко // Право и жизнь. – 2003. – № 62 (10). – С. 59–72.
33. *Павленко Е.М.* Проект Конвенции ООН об образовании в области прав человека / Е.М. Павленко // Право и жизнь. – 2004. – № 69 (5). – С. 35–38.
34. *Павленко Е.М.* Формы деятельности государственных и общественных структур по формированию культуры прав человека в современной России / Е.М. Павленко // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». – 2008. – № 1 (21). – С. 13–18.
35. *Павленко Е.М.* Формирование культуры прав человека как гарантия реализации экономических и социальных прав и свобод / Е.М. Павленко // Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики: материалы международной научно-практической конференции / Под ред. Т.А. Сошниковой. – М.: Моск. Гуманит. ун-т, 2009. – С. 23–27.
36. *Павленко Е.М.* Содержание и особенности реализации права человека знать свои права в РФ / Е.М. Павленко // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». – 2009. – № 2 (4). – С. 11–18.
37. *Павленко Е.М.* Культура прав человека: вопросы теории и проблемы формирования / Е.М. Павленко // Права человека и основные свободы: международные стандарты и национальное измерение: материалы международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых (20 марта 2010 г., Донецк, Украина) / Под ред. Л.М. Дешко, Ю.В. Мазур. – Донецк, ДонНУ, 2010. – С. 156–158.
38. *Павленко Е.М.* Обзор материалов межвузовской научно-практической конференции «Европейская конвенция о защите прав человека и основных

свобод: история и практика применения» / Е.М. Павленко // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2010. – №1 (5). – С. 147–153.

39. *Павленко Е.М.* Формирование культуры прав человека как гарантия реализации экономических и социальных прав и свобод / Е.М. Павленко // Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод: итоги и перспективы: материалы международной научно-практической конференции (20–21 октября 2010 г.) / Под ред. Т.А. Сошниковой. – М.: Моск. Гуманит. ун-т, 2010. – С. 29–32.

40. *Павленко Е.М.* Культура прав человека в контексте культурного релятивизма / Е.М. Павленко // Международные и национальные механизмы защиты прав человека: вызовы современности: материалы международной научно-практической конференции (8 апреля 2011 г., Донецк, Украина) / Под ред. Л.М. Дешко, Ю.В. Мазур. – Донецк: Современная печать, 2011. – С. 193–196.

41. *Павленко Е.М.* Роль кафедр прав человека в формировании культуры прав человека (из опыта работы кафедры прав человека юридического факультета ГОУ МГПУ) / Е.М. Павленко, И.В. Шишенина // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки», 2008. – №1 (21). – С. 133–136.

42. *Павленко Е.М.* Образование в области прав человека как одно из основных условий формирования культуры прав человека в РФ / Е.М. Павленко // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». – 2011. – № 2 (8). – С. 21–28.

43. *Павленко Е.М.* Основные направления деятельности государства и гражданского общества по формированию культуры прав человека в Российской Федерации / Е.М. Павленко // Права человека в диалоге государственной власти и гражданского общества: материалы общероссийской конференции молодых ученых, аспирантов и студентов, посвященной Всемирному Дню прав человека (2–3 декабря 2011 г.) / Под ред. Г.Ш. Ахметгареевой. – Уфа, Изд-во БГУ, 2012. – С. 160–168.

44. *Рудинский Ф.М.* Право человека на достоинство / И.В. Шишенина, Ф.М. Рудинский // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. – 2004. – № 71 (7). – С. 29–61.

45. *Северухин В.А.* Международно-правовые документы о правах человека — составная часть правовых курсов неюридических учебных заведений / В.А. Северухин // Актуальные проблемы юридического всеобуча в условиях формирования социалистического правового государства: материалы Всесоюзной научно-практической конференции. – М.: Мин-во юстиции СССР, 1990. – С. 336–340.

46. *Северухин В.А.* Обучение правам человека как главное направление реформы образования в России (Education to human rights as main direction reforms of the formation in Russia) / В.А. Северухин // Гражданский фонд. – Лондон, 1994. – Т. 3, № 2 (Civil Fond. – London, 1994. – Т. 3, № 2). – S. 12–13.

47. *Северухин В.А.* и др. Право на образование в Российской Федерации: состояние и проблемы (Zum Recht des Bildungswesens in Russischen Foderation — Stand und Probleme) / В.А. Северухин и др. // Recht der Jugend und des Bildungswesens. – Heft 2/1997. – S. 163–172.

48. *Северухин В.А.* Преподавание прав человека в России (Rights of pupils in Russia) / В.А. Северухин // *Shaping New Legislation on Education in Russia. 1997 by Acco, Leuven (Belgie).* – S. 45–48.
49. *Северухин В.А.* Образование в области прав человека в России: итоги и перспективы / В.А. Северухин // *Образование и просвещение в области прав человека в России: опыт, проблемы, перспективы.* – М.: РОО «Центр содействия реформе уголовного правосудия», 2005. – С. 43–48.
50. *Северухин В.А.* Образование в области прав человека / В.А. Северухин // *Вестник МГПУ.* – 2006. – № 1. – С. 10–16.
51. *Шишенина И.В.* Деятельность Конституционного совещания 1993 г. и права человека в России / И.В. Шишенина // *Научно-практический журнал «СОТИС — социальные технологии, исследования».* – 2005. – № 3. – С. 19–28.
52. *Шишенина И.В.* Некоторые аспекты проблемы прав человека в российских конституционных проектах 1990–1993 годов / И.В. Шишенина // *Право и жизнь. Независимый правовой журнал.* – 2004. – № 70 (6). – С. 70–83.
53. *Шишенина И.В.* Российская декларация прав и свобод человека и гражданина 1991 г. и основные международные стандарты прав человека / И.В. Шишенина // *История государства и права.* – М.: «Юрист», 2006. – № 9. – С. 22–24.
54. *Шишенина И.В.* Свобода совести в проектах Конституции РФ (1990–1993) / И.В. Шишенина // *Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки».* – 2008. – № 1 (21). – С. 19–24.

Т.М. Пряхина

**Рецензия на монографию
В.Е. Чиркина «Публично-правовое
образование» (М.: Норма: ИНФРА-М,
2011. – 336 с.)**

Монография доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ, заслуженного юриста РФ Вениамина Евгеньевича Чиркина «Публично-правовое образование» является комплексным системным конституционно-правовым исследованием теоретических и практических вопросов формирования, организации, правового статуса, полномочий, форм деятельности территориальных публично-правовых образований. Актуальность данного монографического исследования обусловлена целым рядом факторов как объективного, так и субъективного характера. В обществах переходного периода происходит поиск параметров развития, способных обеспечить баланс интересов личности — общества — государства, гарантировать устойчивое развитие социума, консолидировать население для решения насущных проблем. Динамика развития общества и государства определяет сущностные, содержательные характеристики публичной власти, задающие вектор развития социальных процессов. В условиях полицентризма, конкуренции, жесткой политической борьбы, обострения противоречий между различными социальными группами, роста конфликтности общественного развития, смешения частных и публичных начал, деформирующего устои государственной жизни, возникает угроза ослабления национального единства, обусловленная потерей государством лидирующих позиций, снижением его управленческих возможностей, «приватизацией» публичной власти, оценкой институтов государственной власти как частной собственности отдельных лиц. Мы должны четко понимать, что деформация демократических начал организации и функционирования власти, отход от них во имя сиюминутной выгоды — проигрышная стратегия, имеющая сомнительные исторические перспективы. В этой ситуации важно рассмотреть проблемы организации и функционирования публичной власти под новым углом зрения и предложить взвешенные, научно обоснованные рецепты их разрешения.

Особой заслугой В.Е. Чиркина является неординарная постановка проблемы. С одной стороны, территориальные публично-правовые образования как носители публичной власти имеют универсальный характер. С другой — сущность публично-правовых образований многогранна: это и естественно сложившееся образование, и определенная организация, и властвующая, управляющая структура. Анализ юридической природы различных форм публично-правовых образований (государство, субъект федерации, территориальная автономия, муниципальное образование, родоплеменные общины и резервации, административно-территориальная автономия) обеспечивает полноту картины организации публичной власти, представленной в фундаментальной научной работе выдающегося ученого-конституционалиста. Подобный подход открывает новые перспективы, поскольку позволяет видеть закономерности и факторы, обуславливающие эффективную организацию публичной власти, и предпринимать соответствующие меры по ее оптимизации.

Методология исследования территориальной организации публичной власти, предложенная В.Е. Чиркиным, адекватна вызовам современности, позволяет получить объективное научное знание и понимание законов общественного развития.

Монография В.Е. Чиркина, в которой детально и всесторонне исследуются территориальные публично-правовые образования, восполняет пробелы конституционной теории по проблеме, имеющей важное значение для практики совершенствования властеотношений; устраняет правовую неопределенность статуса территориальных публично-правовых образований; существенно обогащает и развивает юридическую терминологию, обеспечивая словарную модернизацию права. Это, по нашему мнению, самое важное, концепция публично-правового образования, разработанная В.Е. Чиркиным, актуализирует проблемы публичной власти как конституционной ценности, способной консолидировать общество, повысить уровень управляемости общественных отношений, обеспечить стабильность и предсказуемость социального развития, минимизировать хаотическую динамику, способную подорвать устои государственной и общественной жизни.

Подходы к территориальной организации публичной власти, изложенные в монографическом исследовании видного ученого, открывают перспективы неизбежной и необходимой модернизации публичной власти. При этом важнейшая задача — интеграция населения во имя решения общих проблем — определяет параметры самой публичной власти и требования, к ней предъявляемые. Многоуровневый характер организации публичной власти, обусловленный территориальными пределами ее приложения, требует разработки единых критериев оценки организации властных структур, позволяющих увидеть проблему во всей ее сложности и многообразии. И здесь очень важен вопрос качества организации публичной власти с учетом территориального принципа, тех ресурсов, которыми она располагает и которые задействует для собственной легитимации или усиления своих позиций. В.Е. Чиркин формулирует единую, логически безупречную концепцию публично-правового образования, подчеркивающую его значение как феномена государственно-правовой действительности во всей полноте и сложности проявления публичной власти.

Сущностные характеристики территориального публичного коллектива позволяют говорить о них как о публично-правовых образованиях социального характера. В.Е. Чиркин выделяет важный качественный критерий, которому должен соответствовать территориальный публичный коллектив — естественный, самостоятельный характер самоорганизации населения. Территориальное сообщество жителей является территориальным публичным коллективом, если оно для регулирования своей жизнедеятельности имеет и применяет институты демократии, само путем выборов создает органы управления своей жизнью, принимает решения, обязательные для сообщества, обладает собственными материальными ресурсами. Именно данные показатели отличают территориальные публичные коллективы от административно-территориальных единиц, в которых применяются административные методы управления. Территориальный публичный коллектив — форма естественной, самостоятельной самоорганизации населения. Суверенный характер подобной самоорганизации предполагает принятие конституции, выражающей волю общества в целом как волю наиболее крупного территориального публичного коллектива. Эта воля имеет доминирующий характер, и соответственно формы самоорганизации других территориальных публичных коллективов не должны противоречить этой верховной воле. Народ — источник государственной власти. Непосредственно государственная власть осуществляется народом только при применении некоторых решающих форм демократии (например, решающий, а не консультативный референдум). Данное замечание автора чрезвычайно важно для понимания и осмысления содержательной стороны конституционной характеристики референдума и выборов в качестве высших форм народовластия (ст. 3 Конституции РФ). Именно решающие формы непосредственной демократии, сфера применения которых сегодня существенно ограничена, являются механизмом осуществления народом власти, обеспечивающим тождественность государственных интересов чаяниям народа. Данным фактором определяется способность государства как особого института общества устанавливать условия правомерного поведения иных территориальных коллективов, определять, как должна быть употреблена сила государства для обеспечения конституционного правопорядка.

Рассматривая территориальный публичный коллектив как естественно самоорганизованное сообщество, В.Е. Чиркин выделяет семь его разновидностей. Комплексному и компетентному критическому анализу автор подвергает государственно-организованные общества, которые при несомненной общности базовых характеристик существенно отличаются друг от друга по разным параметрам. Выбрав понятие цивилизации в качестве наиболее общего основания классификации государственно-организованных обществ, автор утверждает, и мы разделяем его мнение, что в современных условиях существуют три основные цивилизации: мусульманская, тоталитарно-социалистическая и социально-капиталистическая. Однако значительная часть населения живет в условиях трансформирующихся или пережиточных цивилизаций. Отмечая преимущества и недостатки каждой из них, автор совершенно обоснованно дистанцируется от оценочного характера той или иной цивилизации, справедливо полагая, что цивилизация есть определенная данность, тот или иной способ организации жизни в крупных челове-

ческих сообществах независимо от того, нравится нам это или нет. В последнее время мы могли наблюдать рост субъективизма в оценке исторических процессов и явлений, что значительно уменьшало познавательные возможности современной юридической науки. Фундаментальная работа видного ученого В.Е. Чиркина выгодно отличается в данном отношении. Объективный характер общественного развития требует пристального изучения его закономерностей, познание которых позволяет увеличить уровень управляемости обществом.

Автор поднимает сложную проблему, значение ее трудно переоценить. По мнению ученого, с которым нельзя не согласиться, существенная часть населения живет в условиях неглавных, трансформирующихся или пережиточных цивилизаций. Это особого рода общества — территориальные коллективы. Данное замечание особенно интересно. Современная наука должна ответить на вопрос о характере трансформирующихся цивилизаций. Будет ли население жить в условиях одной из трех вышеназванных, существующих, доминирующих цивилизаций или мы находимся на пороге формирования цивилизации нового типа? Каковы контуры этой цивилизации? Какие исторические перспективы она предложит нам?

Политически актуальна оценка автором непризнанных государств и повстанческих территориальных публичных коллективов как специфических разновидностей территориальных публичных коллективов, не являющихся легальными публично-правовыми образованиями и юридическими лицами публичного права.

Международное сообщество предстает как наиболее крупный из возможных территориальных публичных коллективов. Существующая состязательность между государствами, борьба за сферы влияния и национальные интересы не отрицает сотрудничества между странами в такой мере, чтобы помешать существовать международному сообществу как особому территориальному коллективу. Данный постулат подчеркивает особую ценность принципа сотрудничества как основного принципа международного права. Более того, наличие стабильных территориальных публичных коллективов внутри государства лишь подчеркивает универсальный характер вышеназванного принципа именно как политико-правового, налагающего на отдельных индивидов, их общности юридическую обязанность сотрудничать друг с другом для достижения общих целей. Сотрудничество — необходимое условие выживания как отдельной личности, так и социума в целом в условиях взаимозависимости и глобализации. При этом и сотрудничество, и состязательность, и конкуренцию, и конфликты мы рассматриваем как формы взаимодействия различных субъектов.

Комплексный, всесторонний, системный, компетентный анализ публичной власти и ее видов позволил автору сделать ряд новаторских выводов. По сути, В.Е. Чиркин ставит вопрос о публичной власти не только в связи с государством (как это традиционно делается в научной литературе), но в более широком плане, в аспекте создания системной концепции территориальных публичных коллективов и публичной власти народа в современном социально-демократическом обществе. Подобная постановка проблемы позволила автору выстроить гармоничную конструкцию публичной власти различных публично-правовых образований как власти, имеющей единую социальную природу, сущность, но неодинаковое конкретное содержание и формы. Общество, в государственных границах, яв-

ляется самым крупным территориальным публичным коллективом, а суверенная государственная власть — мощным и концентрированным выражением публичной власти. Иные территориальные публичные коллективы и их публично-правовые образования выступают частью общегосударственного территориального публичного коллектива. Публичная власть территориальных публичных коллективов подвергается унификации и регулированию со стороны государства и более крупных публично-правовых образований. Государство ограничивает полномочия других территориальных публичных коллективов. Совместимость деятельности на одной территории различных публичных властей обеспечивается разграничением предметов ведения и полномочий самих публично-правовых образований, распределением компетенции их органов. Власть территориального публичного коллектива не является «частичкой» государственной власти. Она самостоятельна, она продукт самоорганизации территориального публичного коллектива. Данная конструкция имеет важное значение в свете решения вопросов необходимости и достаточности властных институтов различного уровня, способных эффективно решать насущные жизненные проблемы населения конкретной территории.

Взвешенно, уважительно и критично оценены различные взгляды, существующие в юридическом сообществе, на природу такого феномена, как юридическое лицо публичного права. Вокруг концепции юридического лица публичного права и вопросов, связанных с этим, развернулась острая полемика междисциплинарного и международного характера. В настоящий момент мировая наука не знает разработанной концепции юридического лица публичного права. В российском и зарубежном законодательстве, теоретических работах есть отдельные упоминания, эскизы, наброски, попытки разработки новых подходов к юридическому лицу современности. В.Е. Чиркин обращает внимание на небезупречность многих суждений, наличие вопросов, которые трудно, а может быть, невозможно решить на основе цивилистического подхода к юридическому лицу. В данном направлении предстоит огромная работа по инвентаризации законодательных положений о юридических лицах, их месте в общественной жизни и правовой системе, потребуются международные и российские общетеоретические правовые и государствоведческие междисциплинарные разработки. Фундаментальный труд В.Е. Чиркина — одна из первых блестящих попыток сформулировать базовые положения новой концепции юридического лица публичного права. Заслуживает одобрения позиция автора, указывающего на допустимость характеристики юридического лица и как юридической абстракции, и как материального явления. Возможность соединения обеих сторон юридического лица [абстракция (фикция) и конкретное явление], учет принципиальных элементов сходства юридических лиц частного и публичного права позволили автору сформулировать общее родовое понятие юридического лица. Правильному пониманию правовой природы юридического лица публичного права, его особого социального и юридического содержания способствуют отмеченные В.Е. Чиркиным отличия от юридического лица частного права: разная целевая установка; особая связь с публичной властью; другой характер содержательной стороны создания, реорганизации, ликвидации юридических лиц публичного права, формирования их органов; иные процедуры регистрации, используемые для юридических лиц публичного пра-

ва; неодинаковая организационная структура и неодинаковый субъектный состав юридических лиц публичного и частного права; особое имущественное положение; специальная правоспособность юридических лиц публичного права; определяющее положение публично-правовой ответственности, на первый план которой выступает неукоснительное соблюдение законности в управлении, соблюдение прав и законных интересов граждан, точное выполнение распоряжений и указаний вышестоящих органов и руководителей. Практически важны рассуждения автора об имущественной ответственности, которую несут юридические лица публичного права. Анализ действующего законодательства, судебной практики позволил В.Е. Чиркину констатировать, что ответственность несет не орган государства (у органа нет своей собственности и соответствующей статьи в смете для выплат возмещения), а государство, субъект РФ, муниципальное образование, то есть публично-правовые образования как юридические лица.

Итогом сравнительного анализа, позволившего проникнуть в сущностную характеристику правового явления, стало классическое определение юридического лица публичного права, в котором получили отражение различные аспекты его содержания, обозначены качества, присущие ему как любому юридическому лицу, отмечено его своеобразие как особого вида юридического лица.

Понятие «юридическое лицо публичного права» послужило основой для выделения его основных организационно-правовых форм: публично-правовое образование, орган публичной власти, учреждение публичной власти, некоммерческая организация.

Понятие «публично-правовое образование», очевидно ценное как новая правовая категория, обобщает признаки публично-правового образования и характер его организационно-правовых форм, таких как государство, субъект Федерации, территориальная автономия, муниципальное образование; общинно-племенное образование коренного малочисленного народа; мусульманское публично-правовое образование в неодинаковых организационных формах в странах мусульманского фундаментализма, основанное на принципах уммы.

Особое внимание в книге уделяется выявлению и анализу основных элементов государства как уникального публично-правового образования. Показана недопустимость сведения государства лишь к организационным структурам и мерам принуждения. Закономерно в этой связи обращение В.Е. Чиркина к статусу населения, человеческого потенциала, существующего в государственно-организованном обществе. Полемизируя со сторонниками отделения государства от гражданского общества, автор убедительно доказывает невозможность в современных условиях автономного существования человека, общества и государства. С этим нельзя не согласиться. Лозунг гражданского общества сохраняет свое значение, помогая созданию активного, модернизированного общества, ликвидации бюрократизма и привилегий. Однако и государство, и гражданское общество — территориальные публичные коллективы, действующие в отношении одних и тех же людей и на одной территории, а значит, они не могут обладать несовместимыми характеристиками. Институты непосредственной демократии, определяющая роль которых как индикатора качества любого публичного политического сообщества неоднократно подчеркивается автором, определяют не только характеристики

и государства и гражданского общества, но выступают механизмами сопряжения их целевых и ценностных установок.

Политически поучительным является вывод автора книги о роли оппозиции, ее пользе для общества и государства. Оппозиция указывает на «болевые точки» сообщества, и чем быстрее и эффективнее будет произведено «лечение», тем быстрее оно выздоровеет. Оппозиция должна быть не деструктивной, разрушающей сообщество, влекущей его на путь анархии и распада, а конструктивно-рационалистической, созидательной, действующей на основе признания общечеловеческих ценностей, хотя и имеющей другое, чем правительство, понимание вызовов современности. Сказанное не означает, что оппозиция не должна критиковать правительство, требовать его замены. Она вправе выступать с требованиями коренного изменения общественного и государственного строя, предлагая иной путь развития политического сообщества. В последнем случае ее конструктивизм состоит в учете реальной ситуации, обоснованности ее лозунгов, очевидной поддержке значительной части, а то и большинства населения, уверенного, что будут защищены права и законные интересы меньшинства, сохранены общечеловеческие ценности. Оппозиция не вправе и не должна применять насилие, другие запрещенные законом методы состязательности и борьбы. Не игнорировать оппозицию, а признавать ее ценность и установить критерии легальной оппозиционной деятельности призывает автор.

Достоинством по замыслу и фактическому воплощению в основе своей теоретического исследования В.Е. Чиркина является не только гносеологическая ценность книги. Она чрезвычайно полезна в практическом плане — для обеспечения упорядоченности организации различных территориальных сообществ людей.

В монографическом исследовании В.Е. Чиркина сквозь призму решения конкретных теоретических и практических проблем организации и деятельности публично-правовых образований автор поднимается на более высокий уровень теоретического обобщения, обосновывая и закладывая фундамент концепции юридического лица публичного права, его основных разновидностей, их организационно-правовых форм. Такая теория — весомый вклад в инновацию и модернизацию некоторых правовых подходов в законодательстве, достойный ответ на вызовы времени.

Книга В.Е. Чиркина в целом — значительное явление в правовой теории, пионерский труд в области исследования проблем формирования, организации и деятельности публично-правовых образований.

Безупречная логика исследования, последовательный и всесторонний анализ заявленной проблематики, широкая источниковедческая база, обращение к практике государственно-правового строительства значительного числа стран позволили автору сформулировать целостную концепцию публично-правовых образований. Аргументированность положений новаторской доктрины очевидна, они убедительны и вызывают доверие.

Монография В.Е. Чиркина является фундаментальным научным исследованием, имеющим бесспорное практическое значение, одной из самых успешных и высококвалифицированных работ последнего времени по проблемам публичной власти.

**АВТОРЫ «ВЕСТНИКА МГПУ»,
СЕРИЯ «ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ»
2012, № 1 (9)**

Борисова Наталья Евгеньевна — доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой государственно-правовых дисциплин Первого Московского юридического института, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин МГПУ (StepanovaLM@jurist.mgpu.ru).

Гаврилова Юлия Владимировна — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права и отраслевых юридических дисциплин МГПУ (a.l.f.a@inbox.ru).

Геворкян Елена Николаевна — доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАО, проректор по научной работе МГПУ, заведующая общеуниверситетской кафедрой социологии, политологии и экономики МГПУ (Gevorcian@mgpu.ru).

Дорошенко Светлана Анатольевна — аспирантка кафедры теории и истории государства и права МГПУ (s_doroshenko@mail.ru).

Звонарев Андрей Владимирович — кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права МГПУ (zvonaREV_av@mail.ru).

Комарова Валентина Викторовна — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Российской Федерации ФГБОУ ВПО МГЮА имени О.Е. Кутафина (StepanovaLM@jurist.mgpu.ru).

Косаржевская Ольга Геннадьевна — соискатель кафедры конституционного и административного права Московского городского университета управления Правительства Москвы (o.rodionova@mail.ru).

Косевич Николай Рудольфович — кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин (StepanovaLM@jurist.mgpu.ru).

Кривенький Александр Иванович — доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права и прав человека МГПУ (StepanovaLM@jurist.mgpu.ru).

Новикова Ирина Павловна — аспирантка кафедры теории и истории государства и права МГПУ (StepanovaLM@jurist.mgpu.ru).

Пономарев Михаил Викторович — кандидат исторических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин МГПУ (mvp2002@list.ru).

Пряхина Татьяна Михайловна — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права и отраслевых юридических дисциплин МГПУ (StepanovaLM@jurist.mgpu.ru).

Ростиславлев Дмитрий Александрович — кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права МГПУ (rostislavlev@pochta.ru).

Синельщиков Юрий Петрович — кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики МГПУ (sinelshikov@mail.ru).

Топоркова Марина Константиновна — кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин МГПУ (glaz_kk@mail.ru).

Чурилов Сергей Никифорович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного процесса и криминалистики МГПУ (StepanovaLM@jurist.mgpu.ru).

Ястребова Алла Юрьевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права факультета юриспруденции Российского государственного социального университета (fautorsa@aha.ru).

«MCTTU Vestnik Series “Legal Sciences”» / Authors, 2012, № 1 (9)

Borisova Natalya Evgenyevna — Ph.D in Law, professor, head of State and Legal Disciplines department of First Moscow Institute of Law, professor of State and Legal Disciplines department of MCPU (StepanovaLM@jurist.mgpu.ru).

Gavrilova Yulia Vyacheslavovna — Ph.D in Law, associate professor of Constitutional Law and Branch Legal Disciplines department of MCPU (a.l.f.a@mail.ru).

Gevorkyan Elena Nikolaevna — Doctor of Economics, senior professor, corresponding member of the Russian Academy of Education, pro-rector for Science and Research of MCPU, head of the all-university department of Sociology, Political Science and Economics of MCPU (Gevorcian@mgpu.ru).

Doroshenko Svetlana Anatolievna — post-graduate student of Theory and History of State and Law department of MCPU (s_doroshenko@mail.ru).

Zvonarev Andrey Vladimirovich — Ph.D in History, associate professor of Theory and History of State and Law department of MCPU (StepanovaLM@jurist.mgpu.ru).

Komarova Valentina Viktorovna — Ph.D. in Law, professor of Constitutional and Municipal Law department of the Russian Federation of FGBOU VPO Moscow State Academy of Law behalf of O.E. Kutafin (StepanovaLM@jurist.mgpu.ru).

Kosarzhevskaja Olga Gennadevna — post-graduate student of Constitutional and Administrative Law department of Moscow City Government University of Management Moscow (o.rodionova@mail.ru).

Kosevich Nickolay Rudolphovich — Ph.D. in Law, associate professor of Criminal Legal Disciplines department of MCPU (StepanovaLM@jurist.mgpu.ru).

Krivenkij Alexandr Ivanovich — Ph.D. in Law, professor, head of International Law and Human Rights department of MCPU (StepanovaLM@jurist.mgpu.ru).

Novikova Irina Pavlovna — post graduate student of Theory and History of State and Law department of MCPU (StepanovaLM@jurist.mgpu.ru).

Ponomarev Mikhail Viktorovich — Ph.D. in History, assistant professor of State and Legal Disciplines department of MCPU (mvp2002@list.ru).

Pryaxina Tatyana Mixajlovna — Ph.D. in Law, professor of State and Legal Disciplines department of MCPU (StepanovaLM@jurist.mgpu.ru).

Rostislavlev Dmitrij Aleksandrovich — Ph.D. in History, associate professor of Theory and History of State and Law department of MCPU (rostislavlev@pochta.ru).

Sinelshhikov Yuriy Petrovich — Ph.D. in Law, associate professor of Criminal Legal Disciplines department of MCPU (StepanovaLM@jurist.mgpu.ru).

Toporkova Marina Konstantinovna — Ph.D. in Law, associate professor of Constitutional Law and Branch Legal Disciplines Department of MCPU (glaz_kk@mail.ru).

Churilov Sergej Nikiforovich — Ph.D. in Law, professor of Criminal Legal Disciplines department of MCPU (StepanovaLM@jurist.mgpu.ru).

Yastrebova Alla Yurevna — Ph.D. in Law, associate professor of Constitutional and Administrative Law, Faculty of Law of Russian State Social University (fautorsa@aha.ru).

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ СТАТЕЙ

Редакция просит вас при подготовке материалов, предназначенных для публикации в «Вестнике МГПУ», руководствоваться требованиями к оформлению научной литературы, рекомендованными Редакционно-издательским советом университета.

1. Шрифт — Times New Roman, 14 кегль, межстрочный интервал — 1,5 поля: верхнее, нижнее и левое — по 20 мм, правое — 10 мм. Объем статьи, включая список литературы, постраничные сноски и иллюстрации, не должен превышать 40 тыс. печатных знаков (1,0 а.л.). При использовании латинского или греческого алфавита обозначения набираются: латинскими буквами — в светлом курсивном начертании; греческими буквами — в светлом прямом. **Рисунки** должны выполняться в графических редакторах. **Графики, схемы, таблицы** нельзя сканировать.

2. Инициалы и фамилия автора набираются полужирным шрифтом в начале статьи слева; заголовков — посередине полужирным шрифтом.

3. В начале статьи после названия помещаются аннотация на русском языке (не более 500 печатных знаков) и ключевые слова (не более 5). Ключевые слова и словосочетания разделяются точкой с запятой.

4. Статья снабжается пристатейным списком литературы, оформленным в соответствии с требованиями ГОСТ Р 7.0.5 – 2008 «Библиографическая ссылка» на русском и английском языках.

5. Ссылки на издания из пристатейного списка даются в тексте в квадратных скобках, например: [3: с. 57] или [6: Т. 1, кн. 2, с. 89].

6. Ссылки на Интернет-ресурсы и архивные документы помещаются в тексте в круглых скобках или внизу страницы по образцам, приведенным в ГОСТ Р 7.0.5-2008 «Библиографическая ссылка».

7. В конце статьи (после списка литературы) указывается автор, название статьи, аннотация и ключевые слова на английском языке.

8. Рукопись подается в редакцию журнала в установленные сроки на электронном и бумажном носителях.

9. К рукописи прилагаются сведения об авторе (ФИО, ученая степень, звание должность, место работы, электронный адрес для контактов) на русском и английском языках.

10. Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается.

В случае несоблюдения какого-либо из перечисленных пунктов автор по требованию главного или выпускающего редактора обязан внести необходимые изменения в рукопись в пределах срока, установленного для ее доработки.

Более подробно о требованиях к оформлению рукописи можно посмотреть на сайте www.mgpi.ru в разделе «Документы» издательского отдела Научно-информационного издательского центра.

По вопросам публикации статей в журнале обращаться к главному редактору Пашенцеву Дмитрию Алексеевичу (Москва, ул. Новокузнецкая, д. 16, кафедра теории и истории государства и права Московского городского педагогического университета). Телефон редакции: (499) 959-55-51. E-mail: dr-70@mail.ru

Вестник МГПУ
Журнал Московского городского педагогического университета
Серия «Юридические науки»
№ 1 (9), 2012

Главный редактор:
доктор юридических наук, профессор *Д.А. Пашенцев*

Свидетельство о регистрации средства массовой информации:
ПИ № 77-5797 от 20 ноября 2000 г.

Главный редактор выпуска:
кандидат исторических наук, старший научный сотрудник
Т.П. Веденеева
Редактор:
Л.Ю. Ильина
Корректор:
Л.Г. Овчинникова
Техническое редактирование
и компьютерная верстка:
О.Г. Арефьева

Адрес Научно-информационного издательского центра ГОУ ВПО МГПУ:
129226, Москва, 2-й Сельскохозяйственный проезд, д. 4.
Телефон: 8-499-181-50-36. e-mail: Vestnik@mgpu.ru

Подписано в печать: 10.04.2012 г. Формат 70 × 108 1 / 16.
Бумага офсетная.

Объем: 9 усл. печ. л. Тираж 1 000 экз.