

# ВЕСТНИК

**МОСКОВСКОГО ГОРОДСКОГО  
ПЕДАГОГИЧЕСКОГО  
УНИВЕРСИТЕТА**

**НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ**

**СЕРИЯ  
«ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ»**

**№ 3 (15)**

**Издается с 2008 года  
Выходит 4 раза в год**

**Москва  
2014**

# VESTNIK

**MOSCOW CITY  
TEACHER TRAINING  
UNIVERSITY**

**SCIENTIFIC JOURNAL**

**SERIES**

**LEGAL SCIENCES**

**№ 3 (15)**

**Published since 2008  
Quarterly**

**Moscow  
2014**

**РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:**

<i>Реморенко И.М.</i> председатель	ректор ГБОУ ВПО МГПУ, кандидат педагогических наук, доцент, почетный работник общего образования Российской Федерации
<i>Рябов В.В.</i> заместитель председателя	президент ГБОУ ВПО МГПУ, доктор исторических наук, профессор, член-корреспондент РАО
<i>Геворкян Е.Н.</i> заместитель председателя	первый проректор ГБОУ ВПО МГПУ, доктор экономических наук, профессор, академик РАО
<i>Агранат Д.Л.</i>	проректор по учебной работе ГБОУ ВПО МГПУ, доктор социологических наук, доцент

**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>Андреянова Н.Н.</i>	кандидат юридических наук
<i>Ефимова О.А.</i>	кандидат юридических наук, доцент
<i>Ростиславлев Д.А.</i>	кандидат исторических наук, доцент
<i>Ростокинский А.В.</i>	доктор юридических наук, доцент
<i>Ситдикова Л.Б.</i>	доктор юридических наук, профессор
<i>Пряхина Т.М.</i>	доктор юридических наук, профессор
<i>Чурилов С.Н.</i>	доктор юридических наук, профессор

**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

© ГБОУ ВПО МГПУ, 2014

## СОДЕРЖАНИЕ

### Права человека: теория и практика реализации

*Северухин В.А.* О классификации «системных или структурных проблем» в постановлениях Европейского суда по правам человека..... 8

### Государство и право: теоретические и исторические аспекты

*Борисова Н.Е.* К вопросу об истории развития законодательства о детях..... 20

*Звонарев А.В.* К вопросу об особенностях комплектования Российской армии и становления налоговой системы Российской империи во второй четверти XVIII столетия..... 29

*Комарова В.В.* Сравнительно-правовое исследование демократических основ Российской Федерации и Республики Беларусь (к 20-летию Конституции Республики Беларусь) ..... 38

*Сорокина Ю.В.* Мифы и символы в праве..... 44

### Публичное право

*Булаков О.Н., Пономарева Ю.Ю.* Перспективы развития правового регулирования отношений в сфере образования в Российской Федерации..... 62

*Куксин И.Н., Сафронова Е.В.* Развитие института ответственности за коррупционные преступления в России ..... 69

*Писарев А.Н.* Теоретико-правовые основы формирования современной концепции административной реформы в Российской Федерации и ее субъектах (на примере города Москвы) ..... 77

**Частное право**

- Ситдикова Л.Б.* К вопросу о содержании круга существенных условий договора суррогатного материнства ..... 86

**Трибуна молодых ученых**

- Севастьянова Е.А.* Основы профессиональной деятельности оценщика, осуществляющего оценочную деятельность на основании трудового договора с юридическим лицом ..... 92

**Научная жизнь**

- Андреянова Н.Н.* Обзор ежегодной студенческой конференции «Дни науки юридического факультета МГПУ» (27 марта 2014 г.) ..... 102

**Критика. Рецензии. Библиография**

- Ситдикова Л.Б.* Рецензия на монографию: Правовое регулирование инноваций в образовании / Под общ. ред. д.ю.н., профессора Д.А. Пашенцева (М.: Финансовый университет, 2013. 156 с.) ..... 105

- Авторы «Вестника МГПУ», серия «Юридические науки», 2014, № 3 (15)..... 108**

- Требования к оформлению статей ..... 111**

## CONTENTS

### Human Rights: Theory and Practice of Realisation

<i>Severukhin V.A.</i> On the Classification of «Systematic or Structural Problems» in the Resolutions of the European Court of Human Rights .....	8
--	---

### State and Law: Theoretical and Historical Aspects

<i>Borisova N.E.</i> To the Issue of the History of Legislation about Children .....	20
<i>Zvonarev A.V.</i> To the Issue of the Features of Recruiting the Russian Army and Formation of Tax System of the Russian Empire in the Second Quarter of the XVIII Century .....	29
<i>Komarova V.V.</i> Comparative Legal Research of Democratic Foundations of the Russian Federation and the Republic of Belarus (for the 20 <sup>th</sup> Anniversary of the Constitution of the Republic of Belarus).....	38
<i>Sorokina U.V.</i> Myths and Symbols in the Law .....	44

### Public Law

<i>Bulakov O.N., Ponomareva U.U.</i> Prospects of Development of Legal Regulation of Relations in the Sphere of Education in the Russian Federation .....	62
<i>Kuksin I.N., Safronova E.V.</i> Development of the Institution Responsible for the Crimes of Corruption in Russia .....	69
<i>Pisarev A.N.</i> Theoretical and Legal Basis for the Formation of the Concept of Modern Administrative Reform in the Russian Federation and Its Subjects (by the Example, the City of Moscow) .....	77

## Private Law

<i>Sitdikova L.B.</i> To the Issue of the Content of the Essential Terms of the Surrogacy Contract.....	86
---	----

## Young Scientists' Platform

<i>Sevastyanova E.A.</i> Fundamentals of the Professional Activity of the Appraiser Carrying Out Assessment Activities under an Employment Contract with a Legal Entity .....	92
---	----

## Scientific Life

<i>Andreyanova N.N.</i> The Review of the Annual Conference Days of Science MCPU 2014 March.....	102
--	-----

## Critical Survey. Reviews. Bibliography

<i>Sitdikova L.B.</i> The Review of the Monograph Legal Regulation of Innovation in Education / General editorship of Grand PhD in Law, Professor D.A Pashentsev (Moscow: University of Finance, 2013. 156 p.).....	105
---	-----

«MCTTU Vestnik Series “Legal Sciences”» / Authors, 2014, № 3 (15).....	108
--	-----

Style Sheet.....	111
------------------	-----

**ПРАВА ЧЕЛОВЕКА:  
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ**

**В.А. Северухин**

**О классификации  
«системных или структурных проблем»  
в постановлениях Европейского суда  
по правам человека**

Статья посвящена проблеме классификации «системных или структурных проблем» государств на основе анализа постановлений Европейского суда по правам человека. Обосновано предложение разработать классификации нарушений Европейской конвенции по правам человека по отдельным государствам и провести их сравнительный анализ.

*Ключевые слова:* системные проблемы; структурные проблемы; клоновые жалобы; права человека, суд.

**Т**ермин «системные или структурные проблемы» был введен в оборот в 2004 году постановлением Европейского суда по правам человека (далее Судом). В рамках отдельного дела Суд устанавливал так называемые системные проблемы государства, приводившие к нарушению Европейской конвенции по правам человека (далее Конвенция). Исследуя данный вопрос, автор пришел к выводу, что «Системные или структурные проблемы — это повторяющиеся нарушения длящегося характера, охватывающие широкий круг лиц, причиной которых являются недостатки в законодательстве государства или практики его применения» [8: с. 39]. По смыслу постановлений Суда эти нарушения обусловлены недостатками, коренящимися в самой системе государства или его законодательства, или сложившейся практики правопонимания и правоприменения, которые влекут за собой нарушения прав и законных интересов широкого круга лиц.

Россия была не первой страной, где Суд, реагируя на большое количество однородных дел ввиду имеющих в этих государствах системных или структурных проблем, стал применять процедуру так называемых «пилотных постановлений». Суд обязывал принять необходимые меры не только индивидуального, но и общего характера по устранению причин, породивших эти на-



рушения. После принятия пилотного постановления аналогичные, клоновые жалобы рассматривались Судом в ускоренном и упрощенном порядке. О том, что Россия находится в числе лидеров по нарушениям Конвенции, свидетельствует статистика Европейского суда по правам человека за 2012 год [4].

Для понимания пилотных постановлений Суда немаловажное значение имеет используемая им терминология.

Необходимо обратить внимание, что Суд оперирует термином не «правонарушение», а «нарушение» применительно к конкретным государствам по конкретным делам. Это обусловлено, как мы полагаем, тем, что с позиции Конвенции по правам человека рассматриваемые ситуации являются действительно нарушениями. Однако эти же самые нарушения в ряде случаев не могут рассматриваться как правонарушения с позиции национального законодательства. Можно говорить о том, что или нормы национального законодательства не приведены в соответствие с нормами Конвенции, или практика его применения дает результаты, которые оцениваются Судом как нарушения с позиции Конвенции.

**О термине «клоновые дела».** Этот термин появился в отчете Суда за 2003 год. По смыслу он имеет в виду группу дел, в которых продолжаются нарушения Конвенции, причиной которых являются одни и те же законодательные дефекты, аналогичные тем, что ранее были установлены Судом. Наличие дел-клонов указывает на повторяющийся и носящий системный характер нарушений. Данную проблему Суд пытается решить путем принятия «пилотных решений». Это дает возможность разгрузить канцелярию Суда, ускорить прохождение клоновых дел и воздействовать на государство-ответчик с целью устранения причин, породивших эти нарушения. Процедура пилотных решений не закреплена в Регламенте Европейского суда.

Анализ содержания пилотных постановлений свидетельствует о том, что Суд, устанавливая нарушения, не конкретизирует меры индивидуального или общего характера, которые государство-ответчик должно принять для исполнения решения. Суд оставляет право выбора средств за самими государствами в рамках их правовых систем. Следует заметить, что применение процедуры «пилотных решений» может осуществляться не только по инициативе Суда, но и по инициативе заявителей. Правоприменение по пилотным решениям передано правительствам государств-ответчиков.

Пилотные постановления Суда фактически мало исследованы с позиций их содержания, степени воздействия на национальные правовые системы, а также на предмет соответствия законодательства стран-ответчиков нормам Конвенции.

Исследовательским институтом по вопросам прав человека и социальной справедливости Лондонского университета Метрополитен, при финансировании Фонда Ливерхульма, проведено изучение пилотных решений, принятых в период до 2010 года. В качестве критерия для классификации были взяты следующие признаки:

- применение процедуры пилотного решения;

- установление системного нарушения Конвенции;
- установление в резолютивной части решения мер, направленных на устранение государством-ответчиком системных проблем;
- отложение рассмотрения дел-клонов до снятия государством системных или структурных проблем. Данный признак рассматривается как необязательный для пилотного решения.

Авторы исследования подчеркивают, что на системные нарушения Суд не всегда реагирует пилотными решениями<sup>1</sup>. В то же время приводятся так называемые «квазипилотные решения» или «решения по статье 46».

Особенность таких решений в том, что они устанавливают распространенную или системную дисфункцию в законодательстве или практике его применения. Суд в соответствии со ст. 46 Конвенции обращает внимание государства-ответчика на его обязательство по комплексному устранению системной проблемы. В то же время Суд не применяет процедуру пилотного решения явным образом и меры общего характера в резолюции не указываются. По такого рода делам рассмотрение дел-клонов не откладывается.

Предлагаемая классификация в большей мере отражает процедурные и лишь некоторые содержательные аспекты постановлений Суда. Результаты своего исследования авторы обозначили как типологию пилотных решений. Если рассматривать типологию тех или иных социальных явлений как высшую ступень классификации, то вряд ли выводы авторов этого исследования можно считать типологией. В качестве классификационных критериев могут быть положены иные, не менее важные показатели.

Прежде чем предложить проведение классификации по иным показателям, нужно попытаться соотнести нарушения, установленные в пилотных постановлениях Суда, с классификацией, принятой в криминологической науке. Нарушения, выявленные Судом в пилотных решениях, в целом не вписываются в систему криминологической классификации. Это обусловлено, по-видимому, тем, что в основе нарушений лежат абсолютно разные причины. Причиной нарушений Конвенции, как отмечалось в пилотных постановлениях Суда, являются системные или структурные проблемы государства. Элементами криминологической характеристики преступлений являются субъективные и объективные категории, а также комплексные данные, раскрывающие криминологическую ситуацию совершения преступления. В то же время следует отметить, что социальные условия преступлений, такие как экономические, геополитические, могут являться факторами, которые при наличии определенных системных или структурных проблем, недостатков законодательства порождают нарушения с позиции Конвенции. В то же время эти нарушения в ряде случаев не являются правонарушениями с позиции национального законодательства.

Анализ содержания пилотных постановлений Суда позволяет их классифицировать и по следующим основаниям. К их числу можно отнести:

1. *По видам нарушений;*

<sup>1</sup> См.: URL: <http://vash-advocat.ru/pilotnye-resheniya-espch> (Дата обращения: 04.02.2014 г.)

2. По сферам (социальная, правоохранительная, финансовая и др.);
3. По реакции государств-ответчиков на пилотные постановления;
4. По проблемам, не связанным с нормами действующего национального законодательства, а обусловленным материально-техническими факторами и иными реальными возможностями государства;
5. По субъектам ответственности за выполнение мер общего характера;
6. По нарушениям, характерным лишь для отдельных государств.

Чтобы глубже понять роль, значение и место «иных оснований» в содержании пилотных постановлений, есть необходимость кратко раскрыть их содержание.

**Некоторые комментарии в последовательности вышеизложенных оснований.**

1. По видам нарушений. В данном случае речь скорее идет об их содержании.

1.1. Чрезмерно длительное судопроизводство. Эта структурная проблема касается ряда стран. Так, по Греции Суд вынес около трехсот решений по этому основанию.

В отношении Германии Суд также неоднократно отмечал, что не обеспечиваются разумные сроки рассмотрения дел в административных судах и отсутствуют средства правовой защиты, позволяющие получить возмещение за чрезмерно длительное судебное разбирательство (около пятидесяти пяти аналогичных жалоб.)

Недостатки судебной системы Болгарии порождают чрезмерную длительность разбирательства по гражданским и уголовным делам, а отсутствие средств правовой защиты не позволяет заявителям добиваться признания их права в разумные сроки.

Данная структурная проблема касается и Турции по административным, гражданским, уголовным, коммерческим, трудовым делам.

Длительное неисполнение судебных решений, отсутствие национального средства правовой защиты и возможности требования компенсации за задержку в исполнении судебных решений (ст. 6 и ст. 13 Конвенции) являются структурными проблемами и для законодательств России, Молдовы, Украины. Так, еще в январе 2009 года Суд вынес первое пилотное постановление в отношении России в связи с систематическим неисполнением или длительными задержками исполнения решения национальных судов (по делу «Бурдов против России»). Суть дела. Российские суды удовлетворяли его требования о выплате различных денежных пособий, положенных ему как «ликвидатору» аварии на Чернобыльской АЭС. Судебные решения, вынесенные в его пользу, не исполнялись в течение 4 лет.

Неисполнение судебных решений в Российской Федерации на тот период времени были огромны и носили массовый характер. Ряд решений не исполнялись до 10 лет. В этом плане характерно дело «Илюшкин и другие против России». Национальные суды принимали решения в пользу заявителя, однако эти решения не исполнялись. Аналогичная ситуация с жалобами, которая касалась неполадок в сфере жилищно-коммунального хозяйства, выделение

субсидий, детских пособий, обеспечение жильем и др. Следует отметить, что таких жалоб в Суде скопилось около 50 000. В целом неисполненными были сотни тысяч решений национальных судов<sup>1</sup>.

1.2. Бесчеловечное и унижающее достоинство обращение (нарушение ст. 3). Данную проблему можно отнести к числу структурных. Она включает в себя: неадекватные условия содержания в следственных изоляторах (острая недостаточность пространства в камерах, нехватка спальных мест, ограниченное поступление дневного света и свежего воздуха, невозможность уединиться при пользовании туалетом). Эта проблема характерна для России, в отношении которой было принято более 80 постановлений (см. дело Ананьева; дело Баширова и Башировой) и более 250 подобных жалоб ждут своего рассмотрения.

Данная проблема касается и других стран. Так, 22 октября 2009 года Суд принял пилотное постановление по делам: «Арховский против Польши», «Норберт Сикорский против Польши». Суть нарушения — перенаселенность польских следственных изоляторов. Это пилотное решение побудило принять польский парламент закон об изменении Кодекса исполнения уголовных наказаний, где была закреплена норма размещения заключенных в камерах из расчета 3 кв. м на одного заключенного.

Статья 3 Конвенции запрещает пытки или бесчеловечное, а также унижающее достоинство обращение, наказание, независимо от обстоятельств или поведения жертвы. В этом контексте характерны рассмотренные Судом дела «Лабито против Италии», «Придтии против Соединенного Королевства», «Дугаз против Греции», «Альвер против Эстонии», «Каралевичюс против Литвы» и др. Следует отметить, что Суд фактически конкретизировал и дал трактовку общих принципов содержания заключенных, это: запрет пыток или унижающего достоинство обращения, запрет жестокого обращения, которое включает в себя реальные телесные повреждения или интенсивные физические и нравственные страдания. Суд подчеркнул, что для отнесения к сфере ст. 3 Конвенции испытываемые страдания и унижения в любом случае должны выходить за пределы неизбежного элемента страдания или унижения, связанного с содержанием под стражей.

1.3. Отсутствие эффективного расследования случаев смертей, пыток, исчезновений, незаконных арестов. Европейский суд дал толкование статей 2 и 3 Конвенции и установил обязанность государственных органов проводить эффективное расследование смертей, исчезновений, а также сообщений о пытках и жестоком обращении. Расследование считается эффективным, если оно, исходя из практики Суда, соответствует следующим основным принципам:

- быстрота — незамедлительность начала расследования, своевременность совершения следственных действий, т. е. отсутствие необоснованных задержек при ведении расследования и при вынесении решений по его результатам;

<sup>1</sup> См: URL: <http://www.espch.ru/content/view/145/34>. (Дата обращения: 15.01.2013 г.).

- независимость — отсутствие личной заинтересованности лиц, участвующих в расследовании и служебной подчиненности лиц, ведущих расследование, тем, кто может быть причастен к причинению смерти или применению пыток, непредвзятость в оценке доказательств и формулировании выводов;
- тщательность — наличие необходимых полномочий у лиц, проводящих следственные действия и расследования, принятие всех необходимых и возможных мер по проверке разных версий, устранение пробелов и противоречий в доказательной базе, принятие мер по идентификации виновных и привлечению их к ответственности;
- доступ пострадавших к расследованию — формальное признание их потерпевшими, возможность приобщать доказательства и иным образом участвовать в процессе расследования, уведомления пострадавших о принимаемых решениях и предоставления им возможности знакомиться с материалами расследования<sup>1</sup>.

Европейский суд многократно признавал, что компетентные органы России нарушали требования о проведении эффективного расследования, и не только по так называемым «чеченским делам». Неправомерные задержания, исчезновения людей, отсутствие должного расследования, пытки Суд признавал в разных делах по различным субъектам Российской Федерации. Суд устанавливал схожее поведение государственных органов и должностных лиц, что дает основание говорить о наличии устойчивой практики нарушения норм Конвенции. Фактически Суд признал типичной для России проблему пыток задержанных. В 2013 году Суд объединил 7 жалоб россиян на пытки в правоохранительных органах и неэффективное их расследование в дело «Девяткин и другие против России»<sup>2</sup>.

1.4. Несовершенство или отсутствие системы выплаты компенсации или реституции. Эта проблема структурного характера касается ряда стран — участников Конвенции.

В этом плане необходимо отметить прежде всего первое пилотное постановление Суда от 22.06.2002 г. («Брониовски против Польши»). После пересмотра восточных границ Польши в результате Второй мировой войны Польша предприняла попытку выплатить компенсацию за имущество, утраченное ее гражданами, репатрированными с территорий за рекой Бук, отошедших к Украине, Белоруссии и Литве. Суд установил наличие в правовой системе этого государства структурного недостатка. Компенсацию за имущество не получило примерно 80 000 человек. В июле 2005 года Польша приняла закон, который предусмотрел финансовую компенсацию за утраченное имущество. Эти меры были признаны Судом эффективными и рассмотрение свыше 200 аналогичных дел были отложены. Данная проблема была довольно быстро и успешно решена правительством Польши.

<sup>1</sup> См.: URL: <http://publicverdict.ru/topics/eurocourt/7755> (Дата обращения 22.02.2014 г.).

<sup>2</sup> См.: URL: <http://www.kasparov.ru/material.php?id=52A9B53F2BC4D> (Дата обращения: 22.02.2014 г.).

Суд установил недостатки в системе возврата валютных вкладов в Боснии и Герцеговине, которые были внесены еще до распада СФРЮ.

Неэффективность системы выплаты компенсации или реституции являлась повторяющейся и широко распространенной проблемой в Румынии.

Не исполнялись административные решения о выплате за имущество, конфискованное коммунистическим режимом в Албании. Правительства этих стран приняли определенные меры законодательного и административного характера для устранения отмеченных Судом нарушений.

Проблема невыплаты различных компенсаций актуальна и для России. Структурные проблемы в сфере судебной волокиты проявляются в различных аспектах. По этим основаниям 15 января 2009 года Россия получила первое пилотное постановление («Бурдов против России»). В резолютивной части Суд указал не только на длительность неисполнения государством решений национального суда, но и на необходимость предоставить возмещение пострадавшему за неисполнение органами государственной власти долгов по решению суда. Проблема компенсации, на наш взгляд, является лишь частью более общей и актуальной для России проблемы — неисполнения судебных решений. Невыплаты компенсаций можно рассматривать как проблему производную от неисполнения решений национальных судов. Российская Федерация выполнила постановления Европейского суда. Был принят Федеральный закон от 30.04.2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушения права на судопроизводство в разумный срок или право на исполнение судебного акта в разумный срок». Суть документа: за возмещением вреда могут обращаться как граждане, так и организации; возмещение возможно только материального вреда; гражданин обязан вначале использовать средства защиты своих прав, предусмотренных настоящим законом, а затем обращаться в Европейский суд.

Принятие этого нормативного акта не решило всех проблем, но явилось правовой базой для наведения порядка в части выплаты компенсации. Изменения в законодательных актах России рассматривается как форма реализации мер общего характера, предусмотренных пилотными постановлениями Европейского суда.

1.5. Лишение всех избирательных прав осужденных. Законодательство ряда европейских стран предусматривает лишения избирательных прав осужденных, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда. Данную проблему не следует рассматривать как приоритетную. Актуализирована она была в 2005 году Европейским судом (по делу «Кринс и М. Т. против Соединенного Королевства»). Потребовалось более пяти лет для решения этого вопроса, лишь в 2012 году Великобритания внесла определенные поправки в законодательство о выборах. Формально соответствующие изменения должны быть внесены в законодательства и других европейских стран, в том числе и России. Однако этого сделано не было. Проблема полного или частичного лишения избирательных прав осужденных, находящихся в заключении в европейских странах имеет своих сторонников и противников. Европейский

суд не стал проводить жесткой линии в отношении стран, которые сохранили возможность лишения избирательных прав осужденных.

1.6. Невыплаты государством предусмотренных национальным законодательством социальных пособий, надбавок, пенсий, непредоставление положенного по закону жилья и др., в том числе и по судебным решениям. По этой проблеме Судом было вынесено целый ряд постановлений, в том числе и пилотных. Частично эта проблема нами рассмотрена выше в контексте длительного неисполнения судебных решений и отсутствия национальных средств правовой защиты. Обращает на себя внимание, что эта проблема касается преимущественно бывших социалистических стран: России, Украины, Молдовы, Болгарии, Польши, Румынии, Албании, Венгрии и др. Такое положение сложилось не случайно. Это обусловлено, на наш взгляд, произошедшими в этих странах коренными изменениями в общественно-политическом строе и национальных правовых системах, введением института частной собственности, признанием и закреплением в конституциях этих государств прав человека и гражданина. Сложившаяся за длительный период правоприменительная практика в деятельности госаппарата, в том числе и судебная практика, а также уровень правовой культуры граждан не способствовали претворению в жизнь тех изменений, которые были законодательно закреплены в постсоциалистический период. В ряде случаев в законодательстве этих стран юридические нормы, регулирующие права граждан на различные социальные выплаты, на социальное жилье, носят популистский характер, так как они не обеспечены реальными финансовыми возможностями. Невыполнение этих норм в определенной мере обусловлено и системной коррупцией.

1.7. Неисполнение решений национальных судов о выплате компенсации за имущество, конфискованное коммунистическим режимом. Эта структурная проблема касалась только Албании. Не выполнялись административные решения о выплате компенсации за имущество – участки земли, конфискованные коммунистическим режимом в Албании. По решению Суда правительство Албании должно было принять меры общего характера. В настоящее время эта проблема разрешается.

1.8. Недостатки в системе возврата валютных вкладов, внесенных до распада СФРЮ («Сулягич против Боснии и Герцеговины»). К 2009 году в Суд поступило свыше 1350 аналогичных жалоб. В настоящее время данная проблема разрешена правительствами этих стран.

2. По сферам правонарушения (социальные, правоохранительные, финансовые и др.);

*Социальная сфера.* Постановления Европейского суда, в том числе и пилотные, фактически касаются всех сфер. Наибольшее количество однородных жалоб поступало и поступает в Суд по социальной сфере. Выше нами отмечалось, что эти жалобы по содержанию касаются невыплат социальных пособий, различных льгот, непредоставление положенного по закону жилья и др. Государства-ответчики по этим нарушениям: Россия, Молдова, Украина. При-

чины нарушений, на наш взгляд, заключаются в несоответствии финансовых возможностей государств с нормами национального законодательства.

*Правоохранительная сфера.* Значительное количество жалоб в Суде направлено против России. В содержательном плане, как уже говорилось, они касаются деятельности государственных органов по расследованию смертей, исчезновений, применения пыток к задержанным, жестокого обращения, необоснованных арестов, провокации преступлений, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения.

Часть жалоб в Суд связана с неприемлемыми условиями содержания в следственных изоляторах и местах лишения свободы. Частично выше отмечалось наличие этой системной проблемы, которая включает в себя недостаточность пространства в камерах, нехватку спальных мест, отсутствие своевременной и надлежащей медицинской помощи и др. Эти нарушения характерны для России. Можно отметить, что пилотные решения о принятии мер общего характера были восприняты правительством Российской Федерации. Определенные изменения в плане улучшения ситуации очевидны.

Правительство Польши для выполнения решения Суда также было вынуждено внести изменения в законодательство для улучшения ситуации в следственных изоляторах.

*Финансовая сфера.* Структурные проблемы в этой сфере касаются лишь отдельных стран, но следует подчеркнуть, что недостатки в правовом регулировании финансовой системы государства негативно сказываются прежде всего на социальной сфере (выплатах различных социальных пособий, льготах, предоставлении жилья и др.). В то же время эта проблема и правоохранительной системы государства. Длительное неисполнение судебных решений по искам граждан, связанных с различными материальными выплатами государственных и муниципальных органов, также следует рассматривать как нарушения и в финансовой сфере.

Суд в своих постановлениях отмечал, что недостаток финансовых средств является одной из причин неблагополучия в следственных изоляторах России, Польши.

3. *По реакции государств-ответчиков* на пилотные постановления. Общий подход к этой позиции следующий. Государства, подписавшие Конвенцию, обязаны выполнять постановления Суда в полном объеме. Большинство государств-ответчиков это выполняется. Наиболее типичные нарушения в связи с исполнением постановлений Суда:

3.1. Нарушаются сроки выполнения постановлений, указанные в резолютивной части. Как правило, Суд устанавливает шестимесячный, годичный и реже полуторагодичные сроки. Государства-ответчики не всегда укладываются в эти сроки. Иногда Суд с пониманием относится к таким ситуациям и в отдельных случаях продлевает эти сроки.

3.2. Частичное исполнение постановлений Суда. Это, как правило, удовлетворение требований конкретных заявителей и невыполнение мер общего характера, т. е. устранение системных или структурных проблем. Данный вариант характерен для России, Молдовы. Удовлетворить требования одного



лица или даже группы лиц проще и менее затратно, чем внести существенные изменения в законодательство, практику его применения, а в отдельных случаях необходимы существенные материально-технические ресурсы. В юридической литературе имела место дискуссия о том, является ли выполнение мер общего характера обязанностью государств-ответчиков. Большинство авторов считают, что нормативные документы Совета Европы, нормы Конвенции дают Суду право требовать выполнение мер общего характера.

4. *По проблемам, не связанным с нормами действующего национального законодательства*, а обусловленным материально-техническими факторами и иными реальными возможностями государства. Эта проблема, как правило, является причиной невыполнения государствами требований общего характера, предусмотренных пилотными постановлениями. По данному поводу наши комментарии были изложены выше.

5. *По субъектам ответственности* за выполнение мер общего характера, предусмотренных в постановлениях Суда.

В целом ответственность за их выполнение возлагается на само государство-ответчик, а по субъектам это могут быть законодательная, исполнительная или судебная власти. Как правило, основным субъектом ответственности за выполнение мер общего характера, т. е. приведение норм национального законодательства в соответствие с нормами Конвенции, является законодательная власть. Так, пилотное постановление Суда послужило основанием для внесения изменений в законодательство России: «О Конституционном суде Российской Федерации» [2] и «О статусе судей в Российской Федерации» [3], вступившие в силу в 2001 году. Для выполнения постановления Суда в качестве мер общего характера был принят Федеральный закон № 68-ФЗ «О компенсации за нарушения права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнения судебного акта в разумный срок» [1].

Большинство участников Конвенции, реагируя на постановления Суда, были вынуждены вносить те или иные изменения в национальное законодательство. Исполнительная и судебная власти также принимают непосредственное участие в подготовке изменений в законодательстве. Но основная их функция — сфера правоприменения.

В резолютивной части постановления Суда указываются меры общего характера в адрес государства-ответчика. Но по логике Конвенции другие государства, если у них имеются аналогичные системные или структурные нарушения, также обязаны принять соответствующие меры.

6. *По нарушениям, характерным лишь для отдельных государств*. Эти нарушения обусловлены конкретными ситуациями, сложившимися в той или иной стране. Так было в Польше после пересмотра восточных границ в результате Второй мировой войны<sup>1</sup>. Данная ситуация была урегулирована польским правительством.

<sup>1</sup> См. подробнее в п. 1.4 на с. 8.

В Словении власти не смогли в полной мере и требуемые сроки исправить положение с урегулированием правового статуса лиц, «удаленных» из реестра постоянных жителей (граждане бывшей СФРЮ). Постановление Суда от 26 июня 2012 года ускорило решение этой структурной проблемы.

Специфические проблемы были в других государствах после изменения политического строя (Албания, Румыния и др.).

Автором проанализирована классификация постановлений Суда по различным основаниям. Однако это не означает, что проблема полностью освещена. С учетом ее сложности было бы полезно разработать классификации нарушений Конвенции по отдельным государствам и провести их сравнительный анализ. Все это в целом поможет глубже понять причины нарушений государствами Конвенции и оперативно их устранять. В то же время эта работа гармонизирует европейские национальные правовые системы в условиях международной интеграции и способствует обеспечению охраны прав и свобод человека и гражданина.

### *Литература*

1. О компенсации за нарушения права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнения судебного акта в разумный срок: Федеральный закон РФ от 30.04.2010 г. № 68-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. № 18. Ст. 2144.
2. О внесении изменения в статью 80 Федерального Конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: Федеральный Конституционный закон РФ от 05.04.2013 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1637.
3. О статусе судей в Российской Федерации: Федеральный Закон РФ от 25.11.2013 г. № 317-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 48. Ст. 6165.
4. Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2013. № 3. 164 с.
5. Ковлер А.И. Наш человек в Европе // Эж-Юрист. 2008. 22 декабря.
6. Обращение в Европейский Суд по правам человека / Под общ. ред. Ф. Лича. М.: Мемориал, 2006. 247 с.
7. Российская хроника Европейского Суда. Специальный выпуск. 2012. № 4.
8. Северухин В.А. К понятию и содержанию «системных или структурных проблем» в Российской Федерации. // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2013. № 2 (12). С. 35–39.
9. Терешко Ю. Граждане против Российской Федерации // Эж-Юрист. 2008. 3 октября.

### *References*

1. O kompensacii za narusheniya prava na sudoproizvodstvo v razumny'j srok ili prava na ispolneniya sudebnogo akta v razumny'j srok: Federal'ny'j zakon RF ot 30.04.2010 g. № 68-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2010. № 18. St. 2144.
2. O vnesenii izmeneniya v stat'yu 80 Federal'nogo Konstitucionnogo zakona «O Konstitucionnom Sude Rossijskoj Federacii»: Federal'ny'j Konstitucionny'j zakon RF ot 05.04.2013 g. № 1-FKZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2013. № 14. St. 1637.

3. O statute sudej v Rossijskoj Federacii: Federal'nyj Zakon RF ot 25.11.2013 g. № 317-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2013. № 48. St. 6165.
4. Byulleten' E'vropskogo Suda po pravam cheloveka. Rossijskoe izdanie. 2013. №3. 164 s.
5. *Kovler A.I.* Nash chelovek v Evrope. // Ezh-Yurist. 2008. 22 dekabrya.
6. Obrashhenie v Evropeiskij Sud po pravam cheloveka / Pod obshh. red. F. Licha. M.: Memorial, 2006. 247 s.
7. Rossijskaya xronika Evropejskogo Suda. Special'nyj vy'pusk. 2012. № 4.
8. *Severuxin V.A.* K ponyatiyu i sodержaniyu «sistemny'x ili strukturny'x problem» v Rossijskoj Federacii. // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2013. №2 (12). S. 35–39
9. *Tereshko Yu.* Grazhdane protiv Rossijskoj Federacii // E'zh-Yurist. 2008. 3 oktyabrya.

*V.A. Severukhin*

**On the Classification of «Systematic or Structural Problems»  
in the Resolutions of the European Court of Human Rights**

The article is devoted to the problem of classification of «systemic or structural problems» of states on the basis of the analysis of the resolutions of the European Court of human rights. The proposal to develop a classification of violations of the European Convention on Human Rights and individual states and to conduct comparative analysis is substantiated.

*Keywords:* systematic problems; structural problems; clonal complaints; human rights; court.

**ГОСУДАРСТВО И ПРАВО:  
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ИСТОРИЧЕСКИЕ  
АСПЕКТЫ**

**Н.Е. Борисова**

**К вопросу об истории развития  
законодательства о детях**

С учетом социальной значимости подрастающего поколения в статье исследованы предпосылки формирования современных технологий работы с несовершеннолетними правонарушителями. Рассматриваются предложения и законопроекты в отношении несовершеннолетних лиц, столкнувшихся с законом, в том числе в историческом ракурсе. Особый акцент сделан на мерах для малолетних правонарушителей, не достигших возраста уголовной ответственности.

*Ключевые слова:* законодательство о детях; правовое положение несовершеннолетних; защита прав ребенка; технологии работы с «трудными» подростками; ответственность несовершеннолетних.

**К**ак и всякое другое, «детское» законодательство имеет свою историю. На протяжении многих лет государство, независимо от его экономических и политических основ, используя характерные для своего времени законодательные механизмы, определенным образом регулировало процессы воспитания, образования и занятости, оказания медицинской помощи, развития и социализации несовершеннолетних<sup>1</sup>. При этом особо отметим, что чаще всего государство обращает внимание на детей тогда, когда видит в них угрозу общественному порядку и безопасности страны, что выражается в изменениях законодательного определения и регулирования ответственности несовершеннолетних, совершивших правонарушения.

В настоящее время обсуждается законопроект, согласно которому детей, обвиняемых в преступлениях, а также несовершеннолетних бродяг будут размещать в центрах временного содержания. Таким образом, Министерство внутренних дел планирует усилить контроль за несовершеннолетними преступниками, а также детьми-беспризорниками. Подготовлены поправки в Уголовно-процессуальный кодекс РФ, согласно которым детей, подозре-

<sup>1</sup> Понятия «ребенок» и «несовершеннолетний» употребляются как аналогичные, равнозначные, в соответствии с Конвенцией ООН «О правах ребенка» и СК РФ.

ваемых или обвиняемых в преступлениях, будут размещать в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей (далее — ЦВСНП) начиная с 9-летнего возраста. Кроме того, предлагается законодательно закрепить понятие «бродяжничество несовершеннолетнего» для того, чтобы в дальнейшем не было трудностей с правоприменительной практикой<sup>1</sup>.

С учетом нарастающего числа подростков, приезжающих в Россию из стран СНГ, данная проблема приобретает все более острый характер. Как сказано в Пояснительной записке к законопроекту, «в этой связи законопроектом предусмотрен более дифференцированный подход для несовершеннолетних, помещенных в Центры за совершение административных правонарушений и общественно-опасные деяния и являющихся гражданами СНГ. В случаях, когда их личность установлена, проведение индивидуальной профилактической работы в условиях ЦВСНП не требуется, они могут быть переданы родителям или иным законным представителям до истечения вышеуказанного срока» (СПС «Консультант Плюс»).

Как известно, центры временного содержания для несовершеннолетних преступников работают и сейчас. Однако по статистике МВД, помещение несовершеннолетних правонарушителей в ЦВСНП как профилактическая мера применяется крайне редко. В ведомстве отмечают стабильное снижение количества помещенных в центры несовершеннолетних (с 21,7 тыс. в 2008 г. до 13,9 тыс. в 2012 г.), несмотря на рост числа совершенных ими правонарушений в регионах России. Для сравнения: в 2012 году при участии 59,4 тыс. несовершеннолетних совершено более 64 тыс. преступлений; 13 тыс. подростков совершили преступления повторно. Отмечается стабильный рост детей-преступников — с 19,6 % в 2011 году до 21,8 % в 2012 году, что, по мнению представителей МВД, «свидетельствует об их криминализации и безнаказанности». При этом из-за пробелов в законодательстве сейчас не подлежат помещению в Центры несовершеннолетние, подозреваемые или обвиняемые в совершении преступлений.

История Центра временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей начинается с 1943 года. Во время Великой Отечественной войны это был Сталинградский детский приемник для детей и подростков, оставшихся без надзора родных и близких. В 1981 году детский приемник-распределитель был передан в ведение Министерства внутренних дел, а в 1996 году по Указу Президента России приемник-распределитель переименован в Центр временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей. Теперь в этом названии слово «изоляция» заменено термином «содержание», более точно отвечающим назначению учреждения<sup>2</sup>.

Любопытно, что в 1943 году детский писатель К. Чуковский написал письмо И.В. Сталину, основным содержанием которого как раз и была тревога за социально опасных детей: «...в условиях военного времени образовалась обшир-

<sup>1</sup> URL: <http://izvestia.ru/news/563581#ixzz2pPi5eLCh> (Дата обращения: 08.01.2014 г.).

<sup>2</sup> URL: <http://34.mvd.ru/gumvd/structure/territorial/425/> (Дата обращения: 23.02.2014 г.).

ная группа детей, моральное разложение которых внушает мне большую тревогу. Хуже всего то, что эти разложившиеся дети являются опасной заразой для своих товарищей по школе. Между тем школьные коллективы далеко не всегда имеют возможность избавиться от этих социально-опасных детей» (Архив Президента РФ. Ф.45. Оп.1. Д.885. Л. 85-87)<sup>1</sup>.

Речь шла о второгодниках, попрошайках, воришках, которые не хотят учиться. При этом, как отмечает писатель, школы бессильны исключать таких детей, что в принципе верно, поскольку не ясна их дальнейшая судьба. С другой стороны, такие случаи не единичны, поэтому необходимо «изымать из школ социально опасных детей, чтобы не губить остальных». Для их перевоспитания писатель предлагает создавать «возможно больше трудколоний с суровым военным режимом типа колонии Антона Макаренко. Режим в этих колониях должен быть гораздо более строг, чем в ремесленных училищах. Основное занятие колоний — земледельческий труд. Во главе каждой колонии нужно поставить военного. Для управления трудколониями должно быть создано особое ведомство, нечто вроде Наркомата Безнадзорных детей. В качестве педагогов должны быть привлечены лучшие мастера этого дела, в том числе бывшие воспитанники колонии Макаренко. При наличии этих колоний можно произвести тщательную чистку каждой школы: изъять оттуда всех социально-опасных детей и тем спасти от заразы основные кадры учащихся. А хулиганов — в колонии, чтобы по прошествии определенного срока сделать из них добросовестных, дисциплинированных и трудолюбивых советских людей!»

Первое впечатление от прочитанного письма — возмущение призывом к жестокому обращению с несовершеннолетними. Но поразмыслив, видишь попытку решения вопроса о технологиях работы с «трудными» подростками, которые, совершив, по сути, преступление, не достигли возраста уголовной ответственности либо еще не совершили деяния, квалифицируемого как преступление, но «подошли» к нему слишком близко.

Обратимся к опыту первых лет России советской. Декрет от 14 января 1918 года «О Комиссиях для несовершеннолетних»<sup>2</sup>, которые существуют и поныне, упразднял суды и тюремное заключение для малолетних и несовершеннолетних (статья 1). В соответствии с документом дела о несовершеннолетних обоого пола до 17 лет, замеченных в деяниях общественно опасных, теперь подлежали ведению комиссий о несовершеннолетних (статья 2). Сами же комиссии отошли к исключительному ведению Народного Комиссариата общественного призрения и состояли из представителей ведомств: общественного призрения, народного просвещения и юстиции в количестве не менее трех лиц, причем одним из этих лиц должен быть врач (статья 3). По рассмотрении дела о несовершеннолетних комиссия либо их освобождала, либо направляла в одно из убежищ Народного Комиссариата общественного призрения соответственно характеру деяния (статья 4).

<sup>1</sup> URL: <http://avmalgin.livejournal.com/1453428.html> (Дата обращения: 05.01.2014 г.).

<sup>2</sup> URL: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=2087> (Дата обращения: 20.02.2014 г.).

Куда, в какие «убежища» нужно отправлять детей, склонных к правонарушающему поведению, «трудных» детей, подростков, совершивших правонарушение? Эта проблема не имеет окончательного разрешения до сих пор. Ясно одно — таких детей надо не просто чем-то занимать, а при этом воспитывать, социализировать, восстанавливать, учить элементарным правилам морали и общежития. То есть, с одной стороны, давать то, что им в свое время не смогли или не захотели дать семья, родители, близкое окружение; с другой стороны — создать условия для компенсации конкретного правонарушающего поведения при осознании необходимости наказания за содеянное.

Очевидно и то, что с развитием цивилизации, течением времени детская преступность не исчезла, а продолжает если не расти в количественном отношении, то ужесточаться и «группироваться». То есть налицо две взаимоисключающие тенденции: жестокость «детской» преступности и невозможность исправить ребенка-правонарушителя ответным, не менее жестким наказанием, каким представляется лишение его свободы.

В связи с этим обратим внимание, что в настоящее время обсуждается проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части создания системы пробации для несовершеннолетних)»<sup>1</sup>. Проект разрабатывался Минюстом во исполнение Плана первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы [2: с. 6–8].

Как следует из Пояснительной записки к проекту закона, ранее был разработан и направлялся на согласование в заинтересованные органы государственной власти проект Федерального закона «О пробации в Российской Федерации и системе органов и организаций, ее осуществляющих». Однако, учитывая его затратность (более 65 млрд руб.), а также замечания, высказанные федеральными органами государственной власти, Минфином России инициатива о создании службы пробации поддержана не была.

Далее указывается, что с учетом вышеизложенного разработанным законопроектом предусматривается не создание специализированного органа государственной власти, осуществляющего данные функции, а внедрение отдельных элементов пробации в отношении несовершеннолетних на стадии уголовного процесса, в связи с чем вносятся соответствующие изменения в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. В целях усиления гарантий соблюдения прав и законных интересов ребенка законопроектом вносятся изменения в Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка».

Одновременно с этим законопроектом предусматривается внесение изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, в соответ-

<sup>1</sup> URL: <http://minjust.ru/ru/node/5964> (Дата обращения: 28.01.2014 г.). Текст законопроекта: URL: [http://regulation.gov.ru/project/11828.html?point=view\\_project&stage=2&stage\\_id=7792](http://regulation.gov.ru/project/11828.html?point=view_project&stage=2&stage_id=7792) (Дата обращения: 28.01.2014 г.).

ствии с которыми предусмотрен перевод отрицательно характеризующихся осужденных, достигших возраста 18 лет, и осужденных, достигших возраста 19 лет, из воспитательной колонии в изолированный участок воспитательной колонии, функционирующий как исправительная колония общего режима, до окончания срока наказания (статья 140), а также вносится изменение редакционного характера в статью 133<sup>1</sup>.

Под пробацией (от *лат.* Probatio — испытание) понимается и служба надзора, и вид условного осуждения, при котором человек, совершивший правонарушение, осужденный, но не лишенный свободы, на время в качестве наказания оказывается под надзором специальных органов и на него могут накладываться определенные обязательства и ограничения. То есть по мере своего развития служба пробации стала брать на себя функции социально-реабилитационной деятельности в отношении лиц, столкнувшихся с законом.

Проект Федерального закона «О пробации в Российской Федерации и системе органов и организаций, ее осуществляющих» включал статью об особенностях пробации в отношении несовершеннолетних<sup>2</sup>. В статье было сказано, что «пробация в отношении несовершеннолетнего осуществляется в целях обеспечения прав и законных интересов ребенка, предотвращения повторного совершения им правонарушения, обеспечения эффективности психолого-педагогического процесса в рамках социальной адаптации и социальной реабилитации личности с учетом его индивидуальных и возрастных особенностей. Социальная адаптация и социальная реабилитация в отношении несовершеннолетнего включает в себя следующие меры: установление и поддержание постоянных связей ребенка с родителями и другими его родственниками и (или) законными представителями; обеспечение и развитие возможностей семьи и социального окружения ребенка по оказанию ему необходимой помощи. Пробация в отношении несовершеннолетнего осуществляется с участием органов и служб системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Меры социальной адаптации и социальной реабилитации, применяемые в отношении несовершеннолетнего, подлежат периодическому пересмотру с учетом результатов наблюдения за несовершеннолетним».

Как следует из Пояснительной записки, проект Федерального закона «О пробации в Российской Федерации и системе органов и организаций, ее осуществляющих» оказался высокзатратным, потому как подразумевал и организацию той самой «занятости» в учреждениях по социальной адаптации и социальной реабилитации, в том числе подростков, которая позволила бы им в конфликт с законом не вступить или достойно из него выйти. В результате на обсуждение предложен «урезанный» законопроект «О внесении из-

<sup>1</sup> URL: <http://minjust.ru/ru/node/5964> (Дата обращения: 28.01.2014 г.).

<sup>2</sup> Проект Федерального закона «О пробации в Российской Федерации и системе органов и организаций, ее осуществляющих», статья 10. URL: [http://www.sartraccc.ru/Law\\_ex/testion.pdf](http://www.sartraccc.ru/Law_ex/testion.pdf) (Дата обращения: 24.02.2014 г.).



менений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части создания системы пробации для несовершеннолетних)», где определение понятия «пробации» не предусматривается.

Исследуя далее судьбу законопроектов, так или иначе касающихся несовершеннолетних, напомним, что весной 2012 года широко обсуждался вопрос о снижении возраста уголовной ответственности до 12 лет. Предлагалось снизить возраст привлечения к уголовной ответственности до 12 лет только за тяжкие и особо тяжкие преступления, такие как убийство двух и более лиц. По составам преступлений, за которые сейчас привлекают с 16 лет, предлагалось отправлять за решетку с 14 лет. И соответственно там, где сегодня наказывают с 14 лет (убийство, похищение человека, кража, захват заложника, изнасилование и другие насильственные и имущественные преступления), планку могли понизить до 12 лет.

Представляется положительным, что названный проект не стал законом. Удивительно, что предложение о снижении возраста уголовной ответственности было поддержано даже представителями Русской православной церкви. Так, Протоиерей Георгий Крылов, настоятель храма Новомучеников и Исповедников Российских в Строгине, кандидат богословия высказался следующим образом. Как священник, работающий с детьми, имеющий опыт преподавания в различных учебных заведениях и общающийся с малолетними преступниками, он поддержал бы инициативу понижения возраста уголовной ответственности за особо тяжкие преступления. Налицо тенденция раннего взросления, продолжает священнослужитель, в 14 лет стали выдавать паспорта, и с 12-ти лет ребенок уже вполне ответственен за свои поступки. «Поэтому уголовно наказывать можно. Другой вопрос, какое именно наказание целесообразно применять к детям. Проще всего отправить ребенка в колонию, но зона, кажется, никого еще не перевоспитала. Здесь мне близко мнение Льва Николаевича Толстого, одно из самых его емких мнений, которое заключается в том, что люди, отбывающие уголовное наказание, не исправляются, а делаются еще хуже. Если система наказаний подростков станет разумной, то я — сторонник понижения возраста ответственности. Если не наказать двенадцатилетнего преступника, из него потом получится преступник четырнадцатилетний, шестнадцатилетний...»<sup>1</sup>.

3 февраля 2014 года в Госдуму внесен законопроект, предусматривающий снижение на два года возраста привлечения к административной ответственности<sup>2</sup>, то есть до 14 лет. Авторы законопроекта объясняют данную инициативу тем, что в возрасте до 16 лет ребенок уже отдает отчет своим поступкам, в состоянии оценить негативный характер своих действий, а также принять и оценить неблагоприятные последствия, наступающие в случае привлечения к ответственности. Аргументами послужили и физические возможности

<sup>1</sup> URL: [http://www.religare.ru/2\\_93040.html](http://www.religare.ru/2_93040.html) (Дата обращения: 13.03.2012 г.).

<sup>2</sup> URL: <http://www.garant.ru/news/523474/> (Дата обращения: 18.02.2014 г.).

ребенка 14 лет, которые позволяют ему совершать деяния, признаваемые административными правонарушениями. Кроме того, причиной назван существенно возросший уровень жестокости детей, тогда как уровень ответственности остался прежним. Опять-таки уголовное законодательство допускает привлечение лиц, достигших возраста 14 лет, к уголовной ответственности за совершение отдельных видов преступлений (ч. 2 ст. 20 УК РФ).

В связи с вышесказанным представляется необходимым заметить, что в Федеральном Законе от 24 июня 1999 года № 120 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>1</sup> предусмотрены меры и для малолетних правонарушителей, не достигших возраста уголовной ответственности.

Во-первых, лиц в возрасте от восьми до восемнадцати лет, требующих специального педагогического подхода, на основании постановления комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, заключения психолого-медико-педагогической комиссии и с согласия несовершеннолетних, достигших возраста четырнадцати лет, их родителей или иных законных представителей, принимают для содержания, воспитания и обучения специальные учебно-воспитательные учреждения открытого типа (статья 15).

В специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа в соответствии с законодательством об образовании могут быть помещены несовершеннолетние в возрасте от одиннадцати до восемнадцати лет, нуждающиеся в особых условиях воспитания, обучения и требующие специального педагогического подхода в случаях, если они: 1) не подлежат уголовной ответственности в связи с тем, что к моменту совершения общественно опасного деяния не достигли возраста, с которого наступает уголовная ответственность (п. 4 ст. 15) Основаниями содержания таких несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа является постановление судьи (п. 1, п. 5).

Во-вторых, вернемся к Центрам временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел. В соответствии со статьей 22, в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел могут быть помещены несовершеннолетние, временно ожидающие рассмотрения судом вопроса о помещении их в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа в случаях, предусмотренных пунктом 6 статьи 26 настоящего Федерального закона (п. 2). В названном пункте статьи 26 речь идет о несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности. Они до рассмотрения судьей материалов о помещении их в специальные учебно-воспитательные учреждения

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (с изменениями и дополнениями) (в ред. Федерального закона от 02.07.2013 г. № 185-ФЗ). URL: <http://base.garant.ru/12116087/2/> (Дата обращения: 28.01.2014 г.).

закрытого типа могут быть направлены на срок до 30 суток в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органа внутренних дел на основании постановления судьи в случаях: 1) необходимости обеспечения защиты жизни или здоровья несовершеннолетнего; 2) необходимости предупреждения повторного общественно опасного деяния; 3) отсутствия у несовершеннолетнего места жительства, места пребывания.

Как видим, на различных этапах истории государства Российского в споре суровости наказания несовершеннолетних правонарушителей и его либерализации не всегда побеждает последнее. Постоянной темой обсуждения является развитие системы реабилитации и восстановления ребенка в конфликте с законом. К сожалению, в настоящее время понятие «системы» как таковой ушло из лексикона управленцев, в том числе воспитательно-образовательным процессом. В ходу сегодня тактика «точечных ударов». Отсюда в том числе и шараханье от разумного принятия лучшего в мировом опыте работы с несовершеннолетними правонарушителями к оголтелому и безграмотному отрицанию ювенальной юстиции и ювенальных технологий [1: с. 114].

При этом, однако, нельзя отрицать, что совершенствование правового регулирования общественных отношений с участием несовершеннолетних, в том числе в сфере их правонарушающего поведения, возможно только через постоянный поиск специальных, конкретных, индивидуализированных, особых процедур, методик, технологий.

В этой связи показательно Определение Конституционного суда РФ «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Ногликского районного суда Сахалинской области о проверке конституционности статей 28 и 30 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>1</sup>. Указанные статьи как раз и предусматривают специальную процедуру рассмотрения судом вопросов, связанных с помещением несовершеннолетних правонарушителей в учебно-воспитательные учреждения закрытого типа и центры временной изоляции. Процедура, проводимая в отношении лиц, не являющихся субъектами уголовной ответственности, но совершивших деяния, содержащие признаки преступления, не предполагает подготовительного производства и предусматривает возможность пересмотра принятого судом решения единолично председателем вышестоящего суда. По сути запроса подобная процедура не может быть отнесена ни к одному из перечисленных в статье 118 (часть 2) Конституции Российской Федерации видов судопроизводства, а потому не соответствует Конституции Российской Федерации.

<sup>1</sup> Определение Конституционного суда РФ от 5 ноября 2002 г. № 275-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Ногликского районного суда Сахалинской области о проверке конституционности статей 28 и 30 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». URL: [http://sudbiblioteka.ru/ks/docdelo\\_ks/konstitut\\_big\\_1996.htm](http://sudbiblioteka.ru/ks/docdelo_ks/konstitut_big_1996.htm) (Дата обращения: 28.01.2014 г.).

Решение Конституционного суда подтвердило законность существования в рамках имеющихся видов судопроизводства специальных процедур рассмотрения отдельных категорий дел, установление в едином кодифицированном законе либо в специальном законодательном акте специфических правил рассмотрения судами тех или иных категорий дел.

### *Литература*

1. *Борисова Н.Е.* Правовое положение несовершеннолетних в Российской Федерации. М.: РГСУ, 2007. 297 с.
2. Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761. // Российская газета. 2012. 8 июня.

### *References*

1. *Borisova N.E.* Pravovoe polozhenie nesovershennoletnix v Rossijskoj Federacii. M.: RGSU, 2007. 297 s.
2. Nacional'naya strategiya dejstvij v interesax detej na 2012–2017 gody'. Utverzhdena Ukazom Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 1 iyunya 2012 g. № 761. // Rossijskaya gazeta. 2012. 12 iyunya.

*N.E. Borisova*

### **To the Issue of the History of Legislation about Children**

The article examines the preconditions of modern technologies of work with juvenile offenders taking in account the social importance of younger generation. Proposals and laws against minors, who faced with the law, including a historical perspective are considered. A particular emphasis is laid on measures for juvenile offenders under the age of criminal responsibility.

*Keywords:* legislation about children; the legal status of minors; protection of children's rights; technology of work with «troublesome» children; the responsibility of minors.

**А.В. Звонарев**

## **К вопросу об особенностях комплектования Российской армии и становления налоговой системы Российской империи во второй четверти XVIII столетия**

Статья посвящена правовому регулированию комплектования Российской армии в период 1730–1740 гг. Автор подробно исследует проблемы, с которыми столкнулось правительство Российской империи в период проведения реформирования армии. Особое внимание уделяется вопросу введения «лошадиного сбора» — чрезвычайного налога, одной из особенностей которого являлось то, что его основным плательщиком выступали представители господствующего класса: светские и духовные помещики, а также служилая бюрократия, состоящая на государевом жалованье.

*Ключевые слова:* армия; комплектование; лошадиный сбор; налог; налоговая система.

**П**ри вступлении на престол Анны Иоанновны пехота полевых войск состояла из двух гвардейских полков (Преображенского и Семеновского), 40 армейских и 17 полков Низового (Персидского) корпуса. В кавалерии числилось 33 драгунских полка, из которых 3 были гренадерскими, а 30 — фузилерными. Артиллерия подразделялась на полевую (в том числе полковую), осадную и крепостную.

Одним из первых преобразований новой императрицы стало создание двух новых гвардейских полков — Измайловского и Конного. Современники в качестве причины данного решения называют прежде всего опасность престолу, исходящую от полков старой гвардии. «Эти два гвардейских полка, — пишет Х.Г. Манштейн, — должны были служить противодействием остальным старым и сдерживать народ от попыток к мятежу» [4: с. 37]. Приблизительно такого же мнения придерживается и более дальновидный Э. Миних, сын генерала-фельдмаршала: «Намерение при сем было такое, чтобы древнюю толпу избалованных и необузданных людей содержать в руках, что кажется для тогдашних времен и не безнужно было; но как начали помалу от предложенных правил в отношении как рядовых, так и офицеров отступать, то в последующее время оказалось, что успеха другого при сем не было, кроме того, что само по себе опасное уже воинство сделано многочисленнее» [5: с. 337–338].

Обращает на себя внимание способ формирования Измайловского полка, рядовой состав которого набирался не из представителей российских сосло-

вий, а из однодворцев, собранных для комплектования ландмилицких полков на Украине. Для этого был направлен майор Хрущев, которому предписывалось выслать всех выбранных людей в Москву [2: с. 1–2]. Большинство офицеров полка определялось из «лифляндцев, эстляндцев и курляндцев и прочих наций иноземцев» [9: с. 325–326]. Полковником или шефом нового гвардейского полка был назначен обер-штальмейстер и генерал-адъютант Карл Левенвольде. Подполковником был определен генерал-майор Джеймс Кейт. Один из трех майоров, командиров батальонов, стал Густав Бирон, младший брат фаворита [2: с. 5–6].

31 декабря 1730 года было объявлено о создании лейб-гвардии Конного полка, подполковником и шефом которого был назначен П.И. Ягужинский [9: с. 354]. В отличие от Измайловского полка рядовой состав Конного полка в большинстве своем состоял из дворян. В 1732 году из 850 рейтаров Конной гвардии 700 принадлежали к шляхетскому сословию. Особенность эта легко объяснялась тем, что основой полка стали Лейб-Регимент и Кавалергардский корпус. Лейб-Регимент начал создаваться в 1722 году по указанию Петра I и окончательно был сформирован генерал-фельдмаршалом М.М. Голицыным только в 1726 году. Этот полк стал единственным полком русской армии, где все рядовые принадлежали к дворянскому сословию [1: с. XVI–XIX]. При этом надо отметить, что только 660 унтер-офицеров и рейтаров поступили в новый полк из Лейб-Регимента. Майор Фрейман, занимавшийся отбором в 1731 году, подал в Военную коллегию рапорт, в котором указал причины удаления прочих кандидатов: старость, болезни, малорослость, мотовство, «плутовство в краже», продерзости, «недовольствие ума». Некомплект был заполнен за счет других драгунских полков и людей, присланных рижским губернатором П.П. Ласси. Большинство высших офицеров Конного полка также были иноземцами. Одним из майоров был назначен второй брат фаворита Карл Бирон, а в 1733 году в ротмистры был произведен малолетний сын Петр Бирон, который уже в 1738 году стал подполковником [6: с. 112]. По предложению П.И. Ягужинского офицеры лейб-гвардии полка получали повышенное жалованье по сравнению с пехотными полками (РГАДА. Ф. 248. Оп. 8. Кн. 441. Л. 24). Правда, полк фактически стал кавалерийским только в конце 1732 года. Ни одна из лошадей расформированного Лейб-Регимента не поступила в новый полк. Все были распределены по разным драгунским полкам. В наследство от кавалергардов Конному полку досталось 80 вороных лошадей, из них была сформирована в Москве команда конного конвоя императрицы. Остальные лошади должны были быть закуплены в Германии, что и было сделано, но только к 1 декабря 1732 года [1: с. 6, 30–31].

Дальнейшие изменения в составе полевых войск в царствование Анны Иоанновны главным образом были сделаны на основе решений Воинской комиссии 1730 года. Были утверждены новые штаты армии. В них впервые состав полка разделялся на состав военного и мирного времени. Этим решалась прежде всего задача уменьшения расходов на содержание армии в мирное время. При переходе к штатам военного времени армейские полки должны

были пополняться за счет гарнизонных полков, в которые в свою очередь поступали бы на обучение рекруты.

В 1731 году были расформированы гренадерские полки. Теперь все полки были фузилерными. Количество армейских пехотных полков сократилось. Сначала были расформированы два полка. В 1733 году на пять пехотных полков сократился Низовой корпус. В следующем году по случаю возвращения Персии присоединенных при Петре I территорий оставшиеся 12 пехотных полков Низового корпуса были переведены в Россию. Но эти полки считались сверхштатными, так как ранее финансировались за счет завоеванных персидских провинций.

Некоторые изменения произошли в составе кавалерии. Вместо расформированных драгунских полков были учреждены три новых кирасирских полка (Минихов, Лейб-Кирасирский и Бевернский). Военная комиссия следующим образом объясняла свое решение: «Понеже в российском войске иной кавалерии, кроме драгунских полков, а именно: рейторов и кирасиров не бывало, а при других при всех европейских войсках имеются больше рейтарские, нежели драгунские полки, а при некоторых, а особливо при римских цесарских войсках, имеются кирасирские полки, которые против турецкого войска действовали лучше драгун и легкие драгунские полки против таких рейтарских и кирасирских полков не могут с авантажем стоять» [14: с. 69].

Насколько большое внимание правительство уделяло формированию новых кирасирских полков, становится ясно из содержания указа от 18 ноября 1731 года об учреждении Минихова кирасирского полка. Полк этот должен был служить образцом для других вновь создаваемых полков. Личный состав подлежал строгому отбору. В полк приглашали служить представителей российского, эстляндского и лифляндского шляхетства, а также курляндцев и иных иноземцев. При этом законодатель устанавливал многочисленные льготы для кирасиров. Обещали не посылать в командировку в Персидский корпус, платить увеличенное жалованье, не наказывать батогами и многое другое. Однако вскоре стало ясно, что кирасирские полки представляют непосильную ношу для военного бюджета империи. Основные затраты шли на закупку немецких лошадей.

Еще одним важным источником пополнения конским составом кавалерии становятся так называемые «лошадиные сборы», восстановленные указом от 9 октября 1733 года [10: с. 223–226]<sup>1</sup>. Принятию данного указа предшествовала длительная переписка между Кабинетом министров, Сенатом и Военной коллегией.

Согласно подготовленному Военной коллегией и представленному в Сенат «Экстракт у скол[ь]ко по последним от команд ведомостям надлежит в полевые

<sup>1</sup> Вероятно, первым указом о введении «лошадиного сбора» был указ Петра I от 7 апреля 1705 года [7: с. 304]. При Петре I последний сбор был проведен в начале 1713 года [8: с. 6, 20, 34–35, 44]. При преемниках Петра I и до воцарения Анны Иоанновны «лошадиный сбор» не проводился.

и гарнизонные драгунские и пехотные полки по штату военного времени драгунских и под[ъ]емных лошадей купить и что на покупку их по положенным в штате ценам надобно денежной казны» в полевые и гарнизонные драгунские полки требовалось закупить 14514 драгунских и 1462 подъемных лошадей, в полевые пехотные – 3528 подъемных; в полки Персидского корпуса: в драгунские — 2291 драгунских и 53 подъемных, в пехотные — 1824 подъемных; в ландмилицкие — 9006 драгунских; в артиллерию — 4217 подъемных. Всего же необходимо было закупить 25 817 драгунских и 11 844 подъемных лошадей. С учетом того, что 2000 драгунских лошадей было велено «по особливому указу... поставить с Малой России», необходимо было на покупку выделить из казны 426 172 рубля (РГАДА. Ф. 248. Оп. 8. Кн. 449. Л. 5).

Кабинет министров поручил Сенату «иметь разсуждение каким образом такими лошадми скорее армею укомплектовать...». Сенат предложил «для скорого укомплектования учинить збор з гдрства по прежним примерам». Однако, не ведая воли ее императорского величества, Сенат просит указать ему, каким образом проводить лошадиный сбор, сколько можно денежно или безденежно собрать с государства и «скол[ъ]ко Военной коллегии покупать определено будет» (РГАДА. Ф. 248. Оп. 8. Кн. 449. Л. 6).

21 сентября 1733 года с прошением Сената в «Кабинет Ея Императорского величества к господам министрам» был послан обер-секретарь И. Кирилов. Выслушав просьбу Сената, Кабинет приказал объявить ему свое мнение, чтобы «для нынешней государственной нужды драгунских всех лошадей безденежно поставить з гдрства... поставку учинить или по числу душ, толкоб с тех за которыми менее двух сот душ не брать и оная поставка для крестьян... не кассалась или по чинам как с духовных, так и светских, а с приказных включая секретарей, а не ниже... с купечества по городам, а под[ъ]емных лошадей исправить Военной коллегии поупкой, понеже таких везде сыскать можно» (РГАДА. Ф. 248. Оп. 8. Кн. 449. Л. 6 об.).

На следующий день в Сенат был приглашен президент Военной коллегии генерал-фельдмаршал Б.-К. Миних, который предложил поручить представителям Военной коллегии, направленным для закупки лошадей в губернии, купить 6000 драгунских и 4000 подъемных лошадей. Остальные 8600 драгунских и 5000 подъемных лошадей предложено было собрать с государства безденежно с помощью введения натурального налога (РГАДА. Ф. 248. Оп. 8. Кн. 449. Л. 7).

Основываясь на этих расчетах, Сенат подготовил доношение на имя императрицы Анны Иоанновны. В доношении Сенат просит императрицу дать соизволение на проведение сбора «з государства 12 000 драгунских лошадей безденежно», обосновывая введение данного сбора невозможностью закупки данных лошадей в свободной продаже, отсутствием в государственной казне средств (246 000 рублей) и необходимостью исполнения указа императрицы об укомплектовании армейских полков к маю будущего 1734 года (РГАДА. Ф. 248. Оп. 8. Кн. 449. Л. 34).



Именным указом «О сборе во всем государстве, как с духовных, так и с светских чинов, драгунских лошадей безденежно» от 9 октября 1733 года было установлено собрать драгунских лошадей со всех чинов (светских и духовных) безденежно. Не облагались данным сбором мелкие помещики, за которыми за самими, за их женами и детьми, братьями и сестрами, если они проживали в общих домах, числилось меньше тридцати крестьянских душ. Не подлежали обложению монастыри, которые не были приписаны к архиерейским домам и к другим монастырям и за которыми числилось менее тридцати душ.

Сбором также не облагались однодворцы и «прочих служеб люди», содержащие Украинскую и Низовую ландмилицию, служилые мурзы и татары, приписанные «для корабельных лесов», а также дворцовые крестьяне. Сбор лошадей не проводился на территории Сибирской губернии.

Законодатель определяет несколько групп плательщиков данного сбора. В зависимости от принадлежности к определенной группе различалось и обложение. К первой группе относились помещики светские и духовные. К духовным помещикам относились, в частности, Синодальный и архиерейские дома, монастыри, священники с причетниками, за которыми числились деревни с крепостными крестьянами. Они были обязаны ставить драгунских лошадей, считая одну лошадь с трехсот семидесяти крестьянских душ. В указе отмечалось, что лошадей помещики должны были отдавать из собственных своих заводов или покупать, «не располагая на крестьян своих».

При подсчете имеющихся у помещиков душ учитывались все деревни даже, если они располагались в разных губерниях или провинциях. К ним также присоединялись деревни жен, детей, братьев и сестер, которые жили с помещиками «в одних домах, а не в разделе». Плательщики духовного звания также объединялись между собой по епархиям или монастырям. Если количество душ, имеющихся у помещиков, не достигало или превышало полное число (370 душ), то помещики должны были складываться деньгами с другими плательщиками. При этом в указе устанавливается, что стоимость одной лошади не должна была превышать 20 рублей.

К следующей группе плательщиков лошадиного сбора принадлежали посадские люди всех городов, а также государственные крестьяне, положенные в подушный оклад, проживающие в Поморских, Олонецких, Низовских, Казанских, Вятских и иных землях, «где такие обретаются». Для этой группы плательщиков предполагалась иная ставка сбора: одна лошадь выставлялась с пятисот душ.

Третью группу плательщиков составляли помещики, у которых на Украине, в Слободских полках, и «в прочих Великороссийских тамошних уездах, имеются черкасские деревни». Ставка сбора также была одна лошадь с пятисот душ. Но были и исключения. Если за «великороссиянами» имелись «черкасские деревни», в Малой России с таких помещиков бралась одна лошадь с 250 дворов.

Четвертую группу плательщиков лошадиного сбора составляли лица как духовных, так и воинских, штатских и придворных чинов, которые получали государево жалованье. Исключение составляли иноземцы, не имеющие в России деревень и обретающиеся «при чужестранных Дворах, и в Персидском Низовом корпусе и в Польше».

Ставка сбора для этой группы рассчитывалась иначе. Под обложение попадали служащие воинских, штатских и придворных чинов «от вышних выключая и капитанские ранги, а не ниже капитанов». Духовные лица облагались по той же «препорции» жалованья, как и штатские. Вместо одной души в качестве единицы обложения брался один рубль. С трехсот семидесяти рублей жалованья полагалось выставить одну лошадь. Если жалованье не доходило или превосходило 370 рублей, то приходилось складываться с другими плательщиками. Имеющие же деревни с крестьянами должны были рассчитывать ставку сбора, суммируя количество крестьянских душ в деревнях и размер государева жалованья.

В указе определялись сроки и места приема лошадей. Прием лошадей осуществлялся с ноября 1733 года по январь 1734 года. Пункты сбора лошадей располагались в Москве, в Новгороде, в Смоленске, в Белгороде, в Переяславле Рязанском, в Нижнем Новгороде, в Казани, в Симбирске, в Воронеже, в Вологде, на Ваге, в Вятке. Плательщик сам выбирал место отдачи лошадей.

Прием лошадей на местах должны были осуществлять губернаторы и воеводы «с товарищи». В помощь им Военная коллегия выделяла офицеров. В Москве, где предполагалось принять большую часть лошадей, во главе приемной комиссии должен был быть поставлен генерал. В помощь ему Военная коллегия выделяла офицеров из полков, а Сенатская контора отставных офицеров и дворян.

В указе предъявлялись жесткие требования к драгунским лошадям. Принимать можно было «меринов и кобыл, опричь жеребцов, ростом по передним ногам от подкова до верха холки от двух аршин и выше... а ниже двух аршин и старше 9 лет, не принимать, и смотреть, чтоб были здоровые и к службе годные».

Законодатель определял жестокое наказание плательщикам и сборщикам за нарушение указа. Помещики, не поставившие в срок лошадей, наказывались удвоением платежа. Те же, кто утаивал число душ, наказывались увеличением платежа «вчетверо». Если же в отсутствие помещиков в деревнях виноватыми оказывались «люди их, которым деревни приказаны» или архиерейские и монастырские управители, то их должно было наказывать кнутом. Губернаторам воеводам, офицерам и иным сборщикам за подделку документов при приеме или за вымогательство взяток «денежных» или «съестных» грозило более суровое наказание. «Ежели кто не боясь Бога и не страшась ее Императорского величества указов, то дерзнет учинить хотя тайно или явно, и в том обличены будут, за то, яко злодеи и преступники Ее Императорского величества всемилодивейших указов без всякого милосердия по суду казнены будут смертию, а имение их движимое и недвижимое взято на ее Императорское величество, и роздано будет в роздачу бесповоротно» [10: с. 223–226].

Насколько успешно реализовывался сбор лошадей по указу 1733 года, становится понятным при изучении сенатского указа от 3 января 1734 года. «По присланным из губерней и провинций в Сенат репортом объявлено, что тем лошадям прием токмо начался в Новгородской губернии. В Вологодской и в Переславской провинции Рязанской и в платеже самое малое число, а из протчих губерней и провинций репортов в присылке нет». Законодатель повторно публикует указ, вновь грозит плательщикам суровыми карами и требует поставить лошадей в указные сроки, «дабы армейские и гарнизонные полки лошадьми к указанному сроку укомплектованы были не отменно...»<sup>1</sup>.

7 января 1734 года публикуется именной указ, согласно которому крупные плательщики (за тысячу лошадей) уже сами могли выбирать выставлять, ли им лошадь или платить деньгами. Оплата деньгами должна была производиться в Санкт-Петербурге в Комиссариатской конторе, а в Новгороде у вице-губернатора «с товарищи» и с определенным от Военной коллегии офицером [10: с. 251–252].

Наконец, 5 февраля императрица подписывает новый указ. В целом, повторяя содержание предшествующих указов, законодатель вновь переносит сроки платежей, объясняя это тем, что «прием тем лошадям в некоторых провинциях начался, после первого срока спустя немалое время, а в других провинциях за неприбытием для приему тех лошадей афицеров еще и приему не началось». Поэтому государыня повелела: «В приеме тех лошадей срок продолжить марта до первого числа, сего 1734 году, и для того тех лошадей плательщиком в указные места ставить, и отдавать конечно в сем феврале месяце без всякаго замедления, а губернаторам и воеводам и определенным от Военной коллегии афицером принимать тех лошадей без всякогж задержания и волокиты, чтоб оныя к тому сроку собраны и в полки отданы были не отменно»<sup>1</sup>.

В дальнейшем такого рода сборы периодически повторялись [10: с. 223–226, 920–924, 943–948; 11: с. 333–338, 552–556; 12: с. 528–531]. Последний указ о проведении «лошадиного сбора» можно датировать периодом правления Елизаветы Петровны (указ от 3 сентября 1756 года [13: с. 613–616]).

Чтобы снизить расходы на закупку лошадей за границей, уменьшить бремя натурального «лошадиного сбора», а заодно и улучшить поголовье российских лошадей, правительство принимает решение о создании новых таких заводов. Еще 25 мая 1732 года был опубликован указ об учреждении конских заводов, согласно которому ведать этим делом поручалось комиссии под руководством генерал-адъютанта К.-Г. Левенвольда. Законодатель дает объективную оценку качества лошадиного состава отечественной кавалерии, обосновывая необходимость создания конских заводов. «Понеже известно всем, — говорится в указе, — коим образом до сего времени при нашей кавалерии употребляемы лошади, по природе своей к стрельбе и порядочному строю, весьма неспособны, и такожде за малостию, в нужных случаях такую службу показать не могут, какой от порядочной и доброконной кавалерии ожидать

<sup>1</sup> В ПСЗРИ указ отсутствует. Цитируется по печатному оригиналу. ГПИБ. ОИК.

надлежит; а таких рослых и добрых лошадей из чужих краев доставать великое иждивение и труд требуется и не всегда возможно» [9: с. 825–826].

В 1739 году по предложению кабинет-министра А.П. Вольнского учреждаются конские заводы также в архиерейских и монастырских вотчинах [11: с. 957–959]. Правда, после казни Вольнского и смерти Анны Иоанновны действие данного указа было отменено [3: с. 508]. В то же время получают развитие указы Анны Иоанновны о создании конских заводов при лейб-гвардии Конным полку [12: с. 182–183] и кирасирских полках [12: с. 186–188]. В соответствии с указом от 11 июля 1740 года Конному полку были выделены земли городов Батурина и Ямполья вместе с 33 селами, 3 деревнями и 2 слободками [1: с. 34–35, 67].

Но, судя по тому, что в 1740 году пришлось вновь закупать 400 лошадей для Конного полка в Германии, с созданием конских заводов не все пошло гладко [1: с. 32].

В период царствования Анны Иоанновны правительству так и не удалось решить до конца проблему комплектования армии конским составом без использования чрезвычайных мер. Несмотря на значительную поддержку создания конских заводов в Российской империи, лошади по-прежнему закупались за границей. Длительное время сохранялся «лошадиный сбор» — налог, особенностью которого являлось то, что его основным плательщиком выступали представители господствующего класса: светские и духовные помещики, а также служилая бюрократия, состоящая на государственном жалованье.

### *Литература*

1. *Анненков И.В.* История лейб-гвардии Конного полка. 1731–1848. Ч. 1. СПб.: Тип. Императорской Академии Наук, 1849. 339 с.
2. [*Висковатов А.В.*] Историческое обозрение лейб-гвардии Измайловского полка. 1730–1850. СПб.: Тип. Главного Управления Путей Сообщения и Публичных Зданий [1851]. 427 с.
3. *Манжоло А.П.* Тысячелетие русской конницы. М., Минск: АСТ; Харвест, 2006. 586 с.
4. *Маништейн Х.-Г.* Записки о России // *Перевороты и войны*. М.: Фонд Сергея Дубкова, 1997. 576 с.
5. *Миних Э.* Записки // *Перевороты и войны*. М.: Фонд Сергея Дубкова, 1997. 576 с.
6. *Петрухинцев Н.Н.* Царствование Анны Иоанновны: формирование внутриполитического курса и судьбы армии и флота. 1730–1735. СПб.: Алетейя, 2001. 349 с.
7. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. Т. IV. СПб.: Тип. II Отделения Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. 889 с.
8. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. Т. V. СПб.: Тип. II Отделения Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. 781 с.
9. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. Т. VIII. СПб.: Тип. II Отделения Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. 1018 с.
10. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. Т. IX. СПб.: Тип. II Отделения Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. 1024 с.
11. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. Т. X. СПб.: Тип. II Отделения Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. 996 с.

12. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. Т. XI. СПб.: Тип. II Отделения Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. 990 с.
13. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. Т. XIV. СПб.: Тип. II Отделения Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. 995 с.
14. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. Т. XLIII. Отд. 1. СПб.: Тип. II Отделения Собственной его императорского величества канцелярии, 1830. 996 с.

### References

1. *Annenkov I.V.* Istoriya leib-gvardii Konnogo polka. 1731–1848. Ch. 1. SPb.: Tip. Imperatorskoj Akademii Nauk, 1849. 339 s.
2. [*Viskovatov A.V.*] Istoricheskoe obozrenie leib-gvardii Izmajlovskogo polka. 1730–1850. SPb.: Tip. Glavnogo Upravleniya Putej Soobshheniya i Publichny'x Zdanij [1851]. 427 s.
3. *Manzhola A.P.* Ty'syacheletie russkoj konnicy'. M.: Minsk: AST; Harvest, 2006. 586 s.
4. *Manshtein H.-G.* Zapiski o Rossii // Perevoroty' i vojny'. M.: Fond Sergeya Dubkova, 1997. 576 s.
5. *Minix E'.* Zapiski // Perevoroty' i vojny'. M.: Fond Sergeya Dubkova, 1997. 576 s.
6. *Petruxincev N.N.* Carstvovanie Anny' Ioannovny': formirovanie vnutripoliticheskogo kursa i sud'by' armii i flota. 1730–1735. SPb.: Aletejya, 2001. 349 s.
7. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie I. T. IV. SPb.: Tip. II Otdeleniya Sobstvennoj ego imperatorskogo velichestva kancelyarii, 1830. 889 s.
8. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie I. T. V. SPb.: Tip. II Otdeleniya Sobstvennoj ego imperatorskogo velichestva kancelyarii, 1830. 781 s.
9. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie I. T. VIII. SPb.: Tip. II Otdeleniya Sobstvennoj ego imperatorskogo velichestva kancelyarii, 1830. 1018 s.
10. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie I. T. IX. SPb.: Tip. II Otdeleniya Sobstvennoj ego imperatorskogo velichestva kancelyarii, 1830. 1024 s.
11. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie I. T. X. SPb.: Tip. II Otdeleniya Sobstvennoj ego imperatorskogo velichestva kancelyarii, 1830. 996 s.
12. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie I. T. XI. SPb.: Tip. II Otdeleniya Sobstvennoj ego imperatorskogo velichestva kancelyarii, 1830. 990 s.
13. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie I. T. XIV. SPb.: Tip. II Otdeleniya Sobstvennoj ego imperatorskogo velichestva kancelyarii, 1830. 995 s.
14. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Sobranie I. T. XLIII. Otd. 1.. SPb.: Tip. II Otdeleniya Sobstvennoj ego imperatorskogo velichestva kancelyarii, 1830. 996 s.

### *A.V. Zvonarev*

#### **To the Issue of the Features of Recruiting the Russian Army and Formation of Tax System of the Russian Empire in the Second Quarter of the XVIII Century**

The article is devoted to the legal regulation of recruiting the Russian army during 1730–1740. The author investigates in detail the problems which the government of the Russian Empire faced while reforming the army. A special attention is paid to the introduction of «horse tax» that is an emergency tax, one of its features was that its main payers were representatives of a ruling class, secular and spiritual landowners, as well as the service class people bureaucracy getting a monarchic salary.

*Keywords:* army; recruiting; horse tax; tax; tax sistem.

**В.В. Комарова**

## **Сравнительно-правовое исследование демократических основ Российской Федерации и Республики Беларусь (к 20-летию Конституции Республики Беларусь)**

В статье исследуются вопросы конституционного наполнения демократизма, как одного из основ конституционного строя Российской Федерации и Республики Беларусь. Реализация конституционных основ демократии рассмотрена на примере закрепления политических прав, форм прямой демократии, в том числе института референдума. В сравнительном аспекте рассматриваются способы реализации учредительной власти.

*Ключевые слова:* Конституция; учредительная власть; демократия; прямое народовластие; политические права; выборы; референдум; местное самоуправление.

**К**онституция Российской Федерации и Конституция Республики Беларусь приняты на референдумах своих стран, и это не только веяние времени, это выбор народов. «Демократия» остается ключевым понятием в современной политике государств и закреплена в Конституции России и Конституции Республики Беларусь как одна из основ конституционного строя. Конкретизировав его значение, и прежде всего закрепление механизмов прямого народовластия, можно принести реальную пользу политической теории и политической практике государственности.

Конституционные основы прямого народовластия можно определить как совокупность норм-принципов, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления власти народом непосредственно, а также через органы публичной власти.

По мнению автора, в конституционных основах прямого народовластия можно усмотреть три группы норм [3: с. 63–68.]: первая группа общих норм-принципов, которые характеризуют государственность и устанавливают предпосылки для реального народовластия; вторая группа норм-принципов, основополагающих для института народовластия; третья группа специальных норм, закрепляющих элементы механизма реализации высших форм народовластия.

К первой группе общих норм-принципов, которые характеризуют государственность и устанавливают предпосылки для реального народовластия, отнесем демократизм (ст. 1 Конституции РФ, ст. 1 Конституции Республики

Беларусь), правовое государство (ст. 1 Конституции РФ, ст. 1 и ст. 7 Конституции Республики Беларусь), республиканскую форму правления (ст. 1 Конституции РФ, ст. 1 Конституции Республики Беларусь), принцип разделения властей (ст. 10 Конституции РФ, ст. 6 Конституции Республики Беларусь).

Помимо общих конституционных основ, системообразующим для механизма народовластия в России является единый субъект — источник власти и носитель суверенитета — многонациональный народ (ст. 3 Конституции РФ), в Республике Беларусь — единственным источником государственной власти и носителем суверенитета является народ (ст. 3 Республики Беларусь).

Механизм непосредственного народовластия включает в себя различные формы, с помощью которых осуществляется прямая демократия.

Ко второй группе норм-принципов, основополагающих для института народовластия, отнесем политические права:

– свобода мысли и слова (ст. 29 Конституции РФ), свобода мнений, убеждений и их свободное выражение (ст. 33 Конституции Республики Беларусь)<sup>1</sup>;

– право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31 Конституции РФ), свобода собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования (ст. 35 Конституции Республики Беларусь);

– право на объединение (ст. 30 Конституции РФ), свобода объединений (ст. 36 Конституции Республики Беларусь)<sup>2</sup>;

– право участвовать в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ), право участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей (ст. 37 Конституции Республики Беларусь);

– право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ст. 32 Конституции РФ), право свободно избирать и быть избранными в государственные органы (ст. 38 Конституции Республики Беларусь).

Это перечень форм прямой демократии в тексте Основного закона.

В ст. 3 Конституции России закреплены два вида публичной власти (государственной и местной), два способа осуществления принадлежащей многонациональному народу власти: непосредственное и представительное правление; две высшие формы прямого народовластия: выборы и референдум [5: с. 108].

<sup>1</sup> Закон Республики Беларусь от 30 декабря 1997 г. № 114-3 О массовых мероприятиях в Республике Беларусь от 12 декабря 2013 г. № 84-3 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://www.etalonline.by> (Дата обращения: 17.12.2013 г.).

<sup>2</sup> Закон Республики Беларусь 5 октября 1994 г. № 3266-XII О политических партиях от 4 ноября 2013 г. № 71-3 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 19.11.2013, 2/206; Закон Республики Беларусь 4 октября 1994 г. № 3254-XII Об общественных объединениях от 4 ноября 2013 г. № 71-3 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://www.etalonline.by> (Дата обращения: 19.12.2013 г.).

Закреплена возможность создания и деятельности политических партий (ст. 13 Конституции РФ), свобода публичных мероприятий (ст. 31 Конституции РФ), обращений (ст. 33 Конституции РФ).

Местное самоуправление осуществляется гражданами России путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления (ст. 130 Конституции РФ); структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (ст. 131 Конституции РФ).

В Республике Беларусь непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается проведением референдумов, обсуждением проектов законов и вопросов республиканского и местного значения, обсуждением вопросов государственной и общественной жизни на республиканских и местных собраниях (ст. 37 Конституции Республики Беларусь);

- отзыв депутатов осуществляется по основаниям, предусмотренным законом, основания и порядок отзыва членов Совета Республики (ст. 72 Конституции Республики Беларусь); право законодательной инициативы гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек и реализуется в Палате представителей (ст. 99 Конституции Республики Беларусь);

- формы прямого осуществления местного управления и самоуправления: через органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах (ст. 117 Конституции Республики Беларусь);

- право инициировать вопрос об изменении и дополнении Конституции принадлежит не менее 150 тысячам граждан Республики Беларусь, обладающим избирательным правом (ст. 138 Конституции Республики Беларусь);

- право посредством референдума решать вопрос изменения и дополнения Конституции (ст. 140 Конституции Республики Беларусь).

Третья группа содержит специальные конституционные нормы, закрепляющие элементы механизма реализации форм прямого народовластия.

В Конституции России это назначение выборов (ст. 84, 102 Конституции РФ), референдума (ст. 84 Конституции РФ), установление требований к кандидатам на выборные должности (ст. 81, 97 Конституции РФ) и принципы проведения выборов главы государства (ст. 81 Конституции РФ).

В Конституции Республики Беларусь специальным нормам посвящен раздел III: избирательная система и референдум. Это обуславливает более подробное, в сравнении с Конституцией России, регламентирование элементов механизма реализации выборов, отзыва, республиканских и местных референдумов.

Отметим, что право выдвижения кандидатов в депутаты принадлежит общественным объединениям, трудовым коллективам и гражданам Республики Беларусь (ст. 69 Конституции Республики Беларусь); в Российской Федерации эти вопросы решены отраслевым законодательством, более дифференцированно.



Республиканские референдумы вправе инициировать не менее 450 тысяч граждан, обладающих избирательным правом, в том числе не менее 30 тысяч граждан от каждой из областей и города Минска (ст. 74 Конституции Республики Беларусь); местные референдумы — не менее десяти процентов граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории (ст. 75 Конституции Республики Беларусь).

Отметим, что отраслевым законодательством России право инициировать местный референдум принадлежит не более 5 процентам граждан от числа участников референдума, зарегистрированных на территории проведения референдума (для инициирования референдума субъекта Российской Федерации — не более 2 процента от числа участников референдума, зарегистрированных на территории проведения референдума)<sup>1</sup>; помимо граждан Российской Федерации, инициировать местный референдум могут избирательные объединения, иные общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом; представительный орган муниципального образования и глава местной администрации — совместно<sup>2</sup>.

Кроме того, открытый перечень форм прямого народовластия для осуществления местного самоуправления, закрепленный в Конституции России, позволил отраслевому законодателю на федеральном уровне и в субъектах федерации, актами органов местного самоуправления, установить не менее двух десятков форм прямой демократии [1: с. 8–14.].

В отраслевом законодательстве Республики Беларусь перечень форм прямой демократии не столь широк, и законодательно закреплено местное управление и самоуправление<sup>3</sup>.

Учредительная власть является основой для публичной власти [2: с. 1374–1382]. Проявлением учредительной власти народа, по нашему мнению, может быть право народа не только принимать основной закон на референдуме, но и иметь законодательно закрепленную возможность его изменить (законодательные, конституционные референдумы).

Отметим, что Конституция Республики Беларусь закрепляет право инициировать вопросы об изменении и дополнении Конституции гражданами страны (не менее 150 тысяч граждан Республики Беларусь ст. 138), решать этот вопрос

<sup>1</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=159366> (Дата обращения: 20.02.2014 г.).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.01.2014 г.) URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=156906> (Дата обращения: 20.02.2014 г.).

<sup>3</sup> Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь Беларусь от 4 января 2014 г. № 130-З // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://www.etalonline.by> (Дата обращения: 23.01.2014 г.).

на референдуме (ст. 140) и устанавливает, что разделы I, II, IV, VIII Конституции Республики Беларусь могут быть изменены только путем референдума.

Поскольку в Республике Беларусь принят закон о президенте страны<sup>1</sup>, его правовой статус в референдумном процессе закреплен более четко: согласно статьи 22 упомянутого закона, Президент вправе инициировать республиканский референдум, назначает его своими указами и подписывает решения, принятые республиканским референдумом.

Конституция России предусматривает возможность принятия новой конституции посредством референдума, в случае вынесения ее проекта на референдум Конституционным собранием (ст. 135 Конституции РФ). В некоторых конституциях (уставах) субъектов федерации предусмотрена возможность народа инициировать их видоизменение.

К производным формам учредительной власти можно отнести специально создаваемые с целью разработки, в некоторых случаях и принятия основного закона, органы [2: с. 1374–1382.]. На федеральном уровне в России — это Конституционное собрание, федеральный конституционный закон о котором еще не принят, статус не урегулирован. Система избирательных комиссий, действующая в России и Республике Беларусь<sup>2</sup>, так же может быть отнесена к производным формам учредительной власти.

В заключение приведем цитату учителя, О.Е. Кутафина: «Будучи принята народом путем всенародного голосования, конституция приобретает учредительный характер. Поскольку народ в демократическом государстве является носителем суверенитета и единственным источником власти, только он обладает и ее высшим проявлением — учредительной властью. Это означает, что именно народ имеет право принимать конституцию и посредством ее учреждать те основы общественного и государственного устройства, которые народ для себя выбирает. Именно на признании учредительной природы конституции основываются особый порядок ее принятия, верховенство, роль в правовой системе государства, ее непрерываемость для всех учрежденных ею же властей. Конституционные предписания выступают в качестве первоосновы, являются первичными» [4: с. 178].

### *Литература*

1. *Комарова В.В.* Теоретические основы непосредственной демократии в Российской Федерации // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2012. № 1 (9). С. 8–14.

<sup>1</sup> Закон Республики Беларусь от 21 февраля 1995 г. № 3602-ХП «О Президенте Республики Беларусь» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://www.etalonline.by> (Дата обращения: 23.01.2014 г.).

<sup>2</sup> Избирательный Кодекс Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. № 370-3 (с изм. от 25 ноября 2013 г. № 72-3 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: [http://etalonline.by/?type=text&regnum=НК0000370#load\\_text\\_none\\_1\\_1](http://etalonline.by/?type=text&regnum=НК0000370#load_text_none_1_1) (Дата обращения: 23.01.2014 г.).

2. *Комарова В.В.* Учредительная власть и Основной закон // *Lex Russica*. М.: МГЮА, 2013. № 12. С. 1374–1382.
3. *Комарова В.В.* Конституционное закрепление механизма народовластия (некоторые вопросы) // *Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки»*. 2008. № 1 (21). С. 63–68.
4. *Кутафин О.Е.* Российский конституционализм. М.: НОРМА, 2008. 258 с.
5. *Пашенцев Д.А.* Конституция России: этапы развития. М.: Готика, 2008. 161 с.

### *References*

1. *Komarova V.V.* Teoreticheskie osnovy' neposredstvennoj demokratii v Rossijskoj Federacii // *Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki»*. 2012. № 1 (9). S. 8–14.
2. *Komarova V.V.* Uchreditel'naya vlast' i Osnovnoj zakon // *Lex Russica*. М.: МГЮА, 2013. № 12. S. 1374–1382.
3. *Komarova V.V.* Konstitucionnoe zakreplenie mexanizma narodovlastiya (nekotory'e voprosy') // *Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki»*. 2008. № 1 (21). S. 63–68.
4. *Kutaфин O.E.* Rossijskij konstitucionalizm // М.: NORMA, 2008. 258 s.
5. *Pashencev D.A.* Konstituciya Rossii: e'tapy' razvitiya. М.: Gotika, 2008. 161 s.

*V.V. Komarova*

### **Comparative Legal Research of Democratic Foundations of the Russian Federation and the Republic of Belarus (for the 20<sup>th</sup> Anniversary of the Constitution of the Republic of Belarus)**

The article examines the issues of constitutional democracy content as one of the foundations of the constitutional system of the Russian Federation and the Republic of Belarus. Implementation of the constitutional foundations of democracy is considered by the example of securing political rights, forms of direct democracy, including the Institute of referendum. The implementation of constituent power is discussed in a comparative perspective.

*Keywords:* Constitution, constituent power; democracy; direct democracy; political rights; elections; referendum, local government.

Ю.В. Сорокина

## Мифы и символы в праве

В данной работе рассматривается сущность мифа и символа, выясняется их роль в становлении права, анализируется значение мифа и символа в жизни общества, роль символизма в современном праве.

*Ключевые слова:* право; миф; мифология; ритуал; символ.

Символы, мифы, ритуалы зародились глубоко в древности и имели огромное значение в жизни человека. Они служили великим орудием познания, приобщения и раскрытия тайн универсума посредством погружения в мир трансцендентного. Поэтому во все времена существования человеческого социума символ, миф и ритуал<sup>1</sup> являлись неотъемлемой частью сознания и социальной коммуникации. Они тесным образом были вплетены во все сферы жизни общества. Право не составило исключения. Более того, будучи неотъемлемым элементом культуры, оно также наполнено архетипами, символами, ритуалами, мифами. Указанные явления сами по себе являлись средствами коммуникации, и именно в этом состоит их значение для права. В силу сложившихся стереотипов мифология, символ и ритуал в праве означает обращение к древним, архаическим временам. Благо они дают для этого богатейший материал, позволяющий сделать вывод о том, что право было частью сферы трансцендентного. И в настоящее время совершенно привычно употребление словосочетаний «Храм Правосудия», привычно и изображение языческой богини Фемиды в зданиях судов. Почитаемое нами римское право имело в своем генезисе *jus divinum* — божественное право. Юридический и божественный порядок практически отождествлялся. Отпочковавшееся позже *jus civitas* сохранило связь с *jus divinum*. Если человек совершал преступление и оставался безнаказанным, то это навлекало гнев и наказание со стороны богов на весь город или общину. Одновременно боги могли дать прощение и защиту виновному. Отсюда, кстати, возникло право убежища. В Средние века в договоре займа нередко закреплялись формулы проклинания. Проклинающий призывал на должника удары судьбы и гнев Божий. Причем эти наказания должны были постигнуть его именно в силу договора. Известный немецкий исследователь Йозеф Коллер пишет: «...убеждение, что удары судьбы должны постигнуть должника именно вследствие заключенно-

<sup>1</sup> Символ, миф и ритуал представляют единый, нераздельный феномен. Можно также сказать, что ритуал и миф являются частью символа. Но с таким же успехом есть резон говорить о том, что символ и ритуал суть части мифа. Однако все же имеются различия между понятиями, хотя все три — неразрывное целое.

го договора, является юридической идеей. В германских источниках встречаются договоры, в которых должнику угрожалось посмертными муками. Нарушитель договора уподоблялся Каину, Иуде Искарю и др.» [8: с. 3].

Другим примером смешения сакрального и юридического является кровная месть. Й. Коллер справедливо указывает, что в основе кровной мести лежало представление о справедливости и гармонии мира: «Кровавая месть имеет в своем основании значительную долю чувства социальной справедливости. Неправда как таковая должна вызывать должную реакцию. Эта реакция сводится не к устранению или смягчению вреда, неправдой подчиненного, а к поражению самой неправды как таковой» [8: с. 3]. Думается, что современным юристам стоит задуматься об их роли в установлении социальной гармонии, что существенно повысит профессиональное правосознание.

Приведем еще один пример. Древний Египет. Там бог Тот положил начало законодательству. Он передал жрецам сорок две священные книги, в которых в числе прочего описываются полномочия фараона и основные принципы построения общества. Бог Тот был также покровителем правосудия, его просили помочь в судебных тяжбах [16: с. 188]. Еще очень яркий пример слияния юридического и сакрального являет традиция жертвоприношения. В своем труде «Очерк о даре» французский исследователь Марсель Мосс четко показывает это слияние: «Взаимоотношения договоров и обменов между людьми, с одной стороны, и людьми и богами — с другой, проясняют целую область в теории жертвоприношения. Мы прекрасно понимаем их, главным образом, в тех обществах, где эти договорные, экономические ритуалы практикуются между людьми, но где эти люди выступают часто как замаскированные шаманистские инкарнации, находящиеся во власти духа. Соединяются жизни, и соединенные таким образом люди и вещи выходят каждый из своей среды и перемешиваются. В этом состоит договор и обмен» [16: с. 22]. В период, когда на первый план вышла философия ризомы, произошла переоценка сложившихся истин. В итоге исследователи пришли к очень важному выводу: мифологическое мировоззрение не есть свойство древних обществ, от которых человечество исторически отделилось. Принято считать, что человечество в течение истории постепенно уходило от мифов, которые трансформировались в науку, искусство, религию, юриспруденцию. На первое место вышел разум. Но так ли это на самом деле? Мифологическое мышление есть аутентичное свойство человеческой природы. Несмотря на видимую разумность последних трех веков, миф сопровождает человека, хотя для мифа появляются новые обозначения (к примеру, национальная идея. — Ю.С.). Конечно, многие мифы разрушались, теряли свою синкретичность. Однако в своем фрагментарном виде древние мифы живы и сегодня, проявляясь во всех пластах жизнедеятельности социума. Право — не исключение. Оговоримся, что термин «миф» в русском языке означает что-то ложное, несуществующее. Однако в настоящей работе мифом мы обозначаем определенную парадигму жизненного мира и совокупность нормативов. Такое понимание мифа сложилось

в европейской культуре. Миф — это представление об окружающем мире как подлинной реальности, где естественное и сверхъестественное пребывают в состоянии нерасчлененности. Не случайно одну из черт современной культуры называют неомифологическое сознание. Обращение к мифу характерно для всей культуры XX века: от символизма до постмодернизма. Наиболее значимые художественные тексты последнего времени не просто используют мифологические сюжеты и мотивы, «они по своей структуре уподоблены мифу. Неомифологизм Дж. Джойса, Т. Манна, Ф. Кафки, Г. Гарсиа Маркеса, Б. Виана как бы подсвечивает сюжет современного произведения, придавая ему символическую глубину и объем. Этот подлинный символизм, свободный от рассудочных аллегорий, позволяет подняться над частной ситуацией и открыть для себя то общее, универсальное, что хранит в себе миф»<sup>1</sup>. Миф способен устранить время, хотя бы и символически. Миф пребывает в сфере Великого Сакрального Времени. Мирча Эллиаде пишет: «Миф — это истинное, сакральное, образцовое повествование, наделенное специфическим содержанием, и предполагает начало традиции. Функция мифов — вызывать и поддерживать в сознании мир, отличный от земного, мир божественный» [6]. Миф способен преодолевать рамки времени и «чувство тупой самодостаточности, которые являются уделом каждого человеческого существа, потому, что каждое человеческое существо не ведает, то есть идентифицирует себя самого и всю реальность с конкретной ситуацией, в которой он существует. Ведь незнание — это в первую очередь ложное отождествление реальности с тем, чем каждый из нас кажется и чем он, как ему, кажется, обладает. Политик верит, что единственная реальность — политическая власть, миллиардер убежден, что реальность — это только богатство, ученый-эрудит считает реальностью свои исследования» [5: с. 33]. Общественное и индивидуальное сознание современного мира также имеет мифологические черты. Мифы как мировоззрение и нормативы используются идеологиями, современной наукой, правом. Мифологическое сознание содержит в себе четыре основных элемента: 1) выхождение за рамки обыденного, приобщение к сакральному, вечному. Используется всеми идеологиями, проявляется в правовой сфере; 2) присутствие в жизни общества и индивида нормативов не только рационального, но и иррационального плана. Используется психологией, религией. Зачастую отделить один план от другого нелегко; 3) актуализация древних мифов и символов в повседневной жизни. Проявляется в праве, религии, традициях. В наше время, впрочем, как во все эпохи, мифы постоянно возрождаются. И это касается даже тех, которые, казалось бы, остались в глубине истории. Так, нацистская идеология использовала древнегерманскую и древ-

<sup>1</sup> Язык и культура. Знак. Символ. Архетип. URL: [www/all4.study.ru/kulturologia/yazik-kulturi-znak-symbol-mif-arhetip.html](http://www.all4.study.ru/kulturologia/yazik-kulturi-znak-symbol-mif-arhetip.html) (Дата обращения: 24.02.2014 г.). Нельзя не отметить китайского писателя Лу Синя и японских Акутагаву, Мисиму, которые использовали миф как сюжет, наполняя его современными проблемами.

нескандинавскую символику и мифологию. Известный знак SS (зиг) имеет древнескандинавское происхождение и символизирует молнию. Черный цвет формы SS означал землю, как это было у древних германцев. Наконец, нацистами использовался древнеперсидский миф о Митре — боге добра и света, упорядоченности на земле. Ритуальность стала неотъемлемой частью общественной жизни — шествие с факелами в виде свастики, постоянные парады. Последние характерны и для советской эпохи России.

Но нацизм и коммунизм есть феномены радикального свойства, демонстрирующие «вечное возвращение»<sup>1</sup>. Но общества, в основу построения которых лег рационализм, также оказываются буквально наполненными мифами, ритуалами и символами. Это и понятно, поскольку рационализм — тоже идеология, нуждающаяся в мифах, да и сама имеет черты мифа. Идеология играет роль мощной подпорки любого государства, в том числе и того, которое называет себя либеральным и демократическим. Не стоит забывать и о масонах с их символикой и обрядовостью. К. Юнг писал: «Современный человек — это изошренная смесь характерных черт, приобретенных на разных стадиях многовекового процесса умственного развития. Из этой мешанины складывается человек и его символы... Если взглянуть пытливым критическим взглядом, мы увидим, что этот скептицизм и научные знания бок о бок соседствуют здесь с прадедовскими стереотипами мыслей и чувств, глухим невежеством и ошибочными мнениями»<sup>2</sup>.

Ранее говорилось о том, что право тесно связано с мифами, символами и ритуалами. По мнению не очень грамотных юристов, право — это всего лишь система моделей в нормативных актах и правоположениях высших судебных органов. Надо сказать, что так примитивно не рассматривали право даже те юристы, которые провозглашали идеи юридического позитивизма. Если посмотреть на право со стороны аналитическим взглядом, то оно предстанет перед нами как сгусток мифов, символов, ритуалов. Конечно, скажут современные сторонники взгляда на право как сумму нормативных актов и судебной практики, право действительно наполнено символами. Но это лишь дань уважения прошлому. Однако взглянув на право как на некую целостность, станет видно, что оно само по себе является символом и великим мифом западной цивилизации. Европейская культура выработала особые модели, способы и правила, которые стали частью индивидуального и общественного сознания. К праву в Европе и США относятся с почитанием, которое присутствует буквально с архаических времен. В Вестготской правде, памятнике V–VI вв. Испании, формулируются весьма поучительные для современности принципы законотворческой деятельности. Во-первых, предыдущий

<sup>1</sup> Термин принадлежит Мирче Элиаде.

<sup>2</sup> Юнг К. К вопросу о подсознательном // Карл Густав Юнг и его последователи. Человек и его символ: сб. ст. М., 2008. 305 с. URL: [www.jungland.net/Library.chel-i-symbol](http://www.jungland.net/Library.chel-i-symbol) (Дата обращения: 24.02.2014 г.).

закон должен быть диалектически связан с последующим. Статья I гласит: «Надлежит приветствовать стремление к провозглашению законов. Поэтому во имя создания новой формы (законодательства) добавляем вновь выработанные положения к трудам древних» [3: с. 486]. Во-вторых, существует указание, что законодатель обязан руководствоваться благом народа. «При составлении законов законодатель должен руководствоваться не отвлеченными рассуждениями, а правом, не стремлением вложить в закон то, что кажется ему подходящим, а порядком. Попечение о делах требует от него не шума и театральных оваций, но закона, проникнутого стремлением к благу народа» [3: с. 488]. В-третьих, закон воспринимался как нечто сакральное: «...закон соразмерен с Божеством. Он — первосвидетель благочестия, источник знания, он — управление государством, посланник справедливости, учитель жизни, душа тела народного» [3: с. 492]. Наконец, закон призван к «устранению раздоров», «безопасности жизни невинных», должен соответствовать «месту и времени», «предписывать справедливое и равное» [3: с. 492]. То есть закон — это не инструмент в руках государства, и подобное отношение к нему осуждалось. Право — не просто средство регулирования жизни людей — оно несет в себе заряд высшего порядка, а посему достойно почитания. Оно есть форма и содержание общественной и частной жизни. Оно стало парадигмой существования и сосуществования. Главное предназначение его — создание таких моделей, которые обеспечивают взаимоотношения людей по схеме: «Я» – «Другой», где «Другой» есть автономность, обладающая теми же природными качествами, что и «Я». Такое мировоззрение, где право представляется Божеством, имеет глубокие исторические и психологические корни, которые заключаются в плюрализме как состоянии сознания. Изначально западное общество было плюралистическим. В нем всегда существовали автономные социальные группы, и этот плюрализм сохранился даже в период абсолютной монархии<sup>1</sup>. В эпоху Абсолютизма знаменитый писатель Ж.Б. Боссюэ писал, что «Государь никому не должен давать отчет, Государь выносит окончательный приговор. Государь не может подвергнуться принуждению, но при этом короли не свободны от исполнения закона»<sup>2</sup>. Короли должны исполнять прежде всего «божественные законы, естественное право, которое наделяет человека разумом и чувством справедливости»<sup>3</sup>. Право — это язык, на котором разговаривали европейцы, и тому множество примеров: Великая Хартия вольностей, Билль о правах. Право — это также язык общения народа и власти.

Когда говорят, что право возникло из мифов и ритуалов — это только отчасти правда. Дело в том, что сами по себе мифы, ритуалы и обычаи носили правовой характер, то есть характер специфического мировоззрения. Поэтому

<sup>1</sup> К слову, установление этой формы правления было обусловлено столкновением различных социальных групп.

<sup>2</sup> Никонов В.Ф. Универсальная цивилизация. Ч. 2 / Стратегия России. 2012. № 6. С. 32–54. URL: <http://www.russkiymir.ru/russkiymir/ru/analytics/article/news0036.html> (Дата обращения: 22.02.2014 г.).

<sup>3</sup> Там же.



право сохранило их, слилось с ними, пронесло их сквозь века вплоть до наших дней. Реализации предназначения права способствовал его символизм, в смысле символизма формы, и детальный ритуализм. Содержание и форма в праве слились в одно целое. Уместно будет привести высказывание К. Леви-Стросса: «Право — это система значений, воплощенных в символической форме, включающей действия, слова, значимые объекты. Все то, посредством чего индивид вступает в коммуникацию» [9: с. 264].

Попробуем рассмотреть право в его соотношении с мифом, символом и ритуалом. Как уже говорилось, мифы живут в сознании людей, формируя соответствующее правосознание. Но что представляет собой мифологическое сознание? Как пишет Э. Кассирер, «миф живет в мире чистых образов, представляющихся ему вполне объективными, более того, он — сама объективность» [7: с. 50]. Структура мира — гомогенна, недифференцирована. Нет границы между миром чистых идей и миром видимостей. «Миф пребывает в наличности своего объекта — той интенсивности, в какой тот в определенный момент овладевает сознанием и подчиняет его себе... Присутствует упоение самим впечатлением и его соответствующее “присутствие”. Сознание охвачено им как простым наличным бытием — у него нет ни сил, ни возможности исправить, критиковать данное здесь и сейчас, ограничивать его в объективности, соразмеряться с тем, что дано в данный момент с прошедшим или будущим. Истина и действительность растворяются в простом присутствии. Отсутствует различие ступеней реальности и разграничение степени объективности и достоверности. Сознание вообще не знает разграничивающих линий между представлением и реальностью, между образом и вещью. Например, пережитому во сне придается то же значение, что и пережитому наяву. Также нет четкой линии перехода из жизни в смерть и из смерти в жизнь, рождение мыслится как возвращение, также и смерть мыслится как длительное существование» [7: с. 51]. Отсутствует рубеж между миром бытия — физического существования, и миром — образом. Образ и вещь отождествляются: образ не представляет вещь, он и есть вещь, он не только замещает ее, но и действует так же, как она, так, что замещает ее в непосредственном присутствии.

Будучи свойством человеческой природы, мифологическое сознание вовсе не исчезло. И это независимо от того, какое воспитание и образование человек получил и какая социальная среда его окружает. Не беремся делать психологотрансцендентные изыскания, но укажем, что только такой тип мышления помогает видеть мир в целостности. И это очень важно, так как позволяет адаптироваться к нему. Конечно, миф непременно предполагает присутствие иррационального, в том числе в способах объяснения и оценки действительности. Миф занимает прочное место в нашей жизни, так как мифологизация окружающего мира есть свойство сознания, и от этого никуда не деться. Налицо мифологизация прошлого, истории. Но и события обыденной жизни также вбирают в себя множество мифов. В определенных случаях например, в периоды социальных потрясений, или даже просто социальной нестабильности мифы актуализируют-

ся с большей силой. Мифологическое мышление выражает «экзистенциальное устремление человека в поисках целостности» [2: с. 3].

Право и правовое мышление, как уже говорилось, также наполнены мифами и это также обусловлено стремлением к целостности. Что это значит? Право претендует на то, чтобы дать картину мира, хотя бы и на своем уровне. Такое стремление предполагает существование максимально закрытой парадигмы. Кроме того, процессы создания нормативов, моделирование находят в мифологии хорошее подспорье. Поэтому право и содержит в себе много иррационального. Это, к примеру, и юридические конструкции, юридические фикции. Видимый мифологический источник имеет юридический процесс, состоящий из взаимосвязанных звеньев, которые являются не чем иным, как обрядами и ритуалами. Как правило, мы об этом не задумываемся, а принимаем как аксиоматическую данность. На самом деле то, что невозможно отрегулировать рациональными средствами, регулируется с помощью иррационального — конструкций, фикций, презумпций. Процесс не преследует цели полного воссоздания ситуации. Главное здесь — не поиск фактической правды, а установление правовой истины, которая достигается с использованием множества иррациональных моментов. Мифологическое мышление в сфере права возникает там, где стремление человека к классификации, упорядоченности, целостности сталкивается с невозможностью использования или нехватки рациональных институтов. Все знают, что доказательство, полученное с нарушением процессуальных норм, теряет силу такового, даже если факт очевиден. Где здесь рациональность? Автор настоящей работы как-то разговаривал с судьей, который отрицал значимость записи видеорегистратора как доказательства. Почему? Разве истина не нужна? Нет, нужна, и еще как! Но истина особого свойства — правовая истина. Когда автор стал более подробно расспрашивать судью, то последний, задумавшись, пояснил, что видеорегистратор может служить доказательством для гражданского процесса, но для уголовного — нет. Почему? Потому, что там вершится Правосудие! И слово «правосудие» было проинесено с уважением и почитанием.

В архаическое время миф непосредственно выполнял нормативно-регулирующую функцию и был нацелен на построение и последующее поддержание социального порядка. Он был призван регулировать отношения между индивидами, индивидами и родом, родом и племенем и, наконец, между индивидом, родом и племенем, с одной стороны, и Космосом, с другой [1: с. 300]. Выступая в виде норматива, миф играет роль социального контролера общественной и частной жизни. Он и сейчас создает ограничения и запреты, формулирует модели поведения. Повторимся, что чистого навязывания не происходит. Человек интуитивно выстраивает свою жизнь таким образом. Однако скрытое или вторичное навязывание имеет место. Например, между свободой и стабильностью человек более склонен выбирать стабильность. Но получая последнюю, он получает и ее «побочные эффекты» — ограничение или подавление инакомыслия,

контроль над личной жизнью и прочие «радости» авторитаризма<sup>1</sup>. Выстраивая целостность, люди неминуемо подвергаются давлению этой целостности, которая не допускает критики и сомнения в истинности установленных нормативов. Характеризуя архаическое общество, В.А. Бачинин пишет: «Не строя логически последовательных образов, оно создавало нравственно воспринимаемые образы, наделяемые огромной выразительностью, способные производить сильное эмоциональное впечатление на индивида. Обладая способностью к суггестии, они апеллировали не к разуму, и даже не к чувствам, а к подсознательным глубинам психики» [1: с. 300]. В.А. Бачинин полагает, что миф, как совокупность нормативов, представлений и оценок, более прочно вошел в правосознание, нежели в религию, нравственность. Миф, как идея, мифологическое мышление, воспроизводится в условиях становления и дальнейшего существования государственного механизма. В.А. Бачинин справедливо указывает, что «образы государства как земного бога, как неумолимого рока (недаром неотвратимость налогов сравнивают с неотвратимостью смерти. — Ю.С.), актуализируются, если стоящие над человеком силы не поддаются ни разумным воздействиям, ни рациональному объяснению, если они несут угрозу его естественным правам, безопасности, жизни, порождают чувство беспомощности перед его мощью» [1: с. 301].

Для того чтобы понять смысл, ценности и значение существующего, человек склонен обращаться к его происхождению, истокам. И при этом неизбежно попадает в глубины мифов. Поэтому миф наполнял и продолжает наполнять общественное сознание. Мифологическое сознание не исчезло, оно просто поменяло название (например, на идеологию, национальное самосознание), или, в крайнем случае, мимикрировало. В мифе выявляется и констатируется связь между космическим порядком и правовым порядком, то есть тем, что определяет жизнь человеческого общества. Миф рассматривает универсум как соединение космического и этического космоса. Закон мира — вечен, он дает исток всем остальным законам — и природным и человеческим. Все законы выводятся из единого начала. Получается, что лишь тот, кто «знает пути светил, кто понимает ход времени, соразмеряет с ним свои действия, кто умеет сочетать их с постоянными датами и постоянными местами, только тот может подлинно завершить свой человеческий путь» [7: с. 127].

Характеризуя мифологическую сторону права, уместно заметить, что неотъемлемой его частью является такой элемент мифологии, как символизм. Он проявляет себя в виде образов, знаков, ритуалов, то есть в виде статики и динамики. Миф в его символах и ритуалах обрисовывает разные аспекты человеческой жизни. Проблема символа, его происхождение и значение никогда не оставалась вне поля философского и богословского дискурса. Этим активно занимается эзотерика, что объясняется огромным значением символа

---

<sup>1</sup> Чтобы выстроить стабильность через свободу, нужно много работать над собой каждому члену общества, всем и каждому. Стабильность через авторитаризм достигается быстрее. Причем западные страны — далеко не есть образцы свободы.

в нашей жизни, как во внешних, так и внутренних ее структурах. Он является одной из основ человеческой культуры. Философская антропология считает его одной из главных проблем. Попытки объяснить символ активно предпринимались уже в древности. Ведь символ — это не просто обозначение чего-то. Платон находил, что это образ, для постижения которого требуется прозрение, к пониманию символа можно приблизиться только интуитивно. Аристотель усматривал в символе конвенциональную природу. Греческая культура и философия испытали на себе огромное влияние символов и их осмысление. В частности, для греческой философии была очень важна проблема числа. Пифагор считал, что число есть корень всех вещей. А.С. Орешкин в своей работе справедливо отмечает, что «геометрические, математические формулы воспринимались как невидимые структуры небесной механики и божественные символы» [13: с. 141]. Из сферы чисел символ перешел в язык благодаря софистам. «Для софистов символическая победа в поединке словесном была важнее истины. Они старались показать относительность любого мнения» [13: с. 141].

В последующие эпохи развития европейской культуры понятие символа тесно переплеталось с богословскими и поэтическими аллегориями. В Средние века символ ассоциировался с умением человека находить скрытое значение предмета или явления. Философы старались определить алгоритм распознавания символов. Таким алгоритмом стала герменевтика, которая формировала приемы интерпретации. Среди авторов, работавших над этими алгоритмами, были св. Августин, св. Рабан Мавр, Кассиодор, Исидор Севильский, Гуго Сен-Викторский, св. Фома Аквинский. В Христианстве символизм присутствует во всех книгах начиная с Бытия. Гуго Сен-Викторский, например, называл символ аллегорическим представлением предмета в чувственной форме. Св. Августин считал, что вещь, обозначенная аллегорией, более предметна, более многозначительна, чем та, которая обозначена просто термином [4: с. 104].

В начале XX века проблема символа особо заинтересовала ученых-социологов и вызвала оживленные дискуссии. Первая из них была инициирована представителями позитивистского направления в науке. Так, Э. Дюркгейм, а в данном случае речь идет о труде «Элементарные формы религиозной жизни», вышедшей в свет в 1912 году, подходил к символу исключительно с эмпирических позиций. Он обратил внимание на важность двух общественных феноменов — символов и обрядов. Многие виды социального поведения обращены не столько к самим вещам, сколько к символам вещей. Символы и образы выполняют роль поддержания общности, чувства принадлежности к группе. Дюркгейм выдвинул два положения. Первое: общество состоит из символов, оно наполнено ими. Второе: основу социальной жизни составляет разум и эмпиризм. Чтобы эти два положения совместить, необходимо, чтобы символика была ясной и понятной. Социальный символизм конституирует такие явления, которые общество трактует как нечто объективное, но которые на самом деле возникают как средство коммуникации членов общества. Социальная символика закрепляет порядок вещей и способствует тому,

чтобы члены общества стали истинным сообществом. Выстроив логическую аргументацию для объяснения функций символа, Дюркгейм упускает то, что установлено исторически — наличие символика указывает на то, что группа людей являет собой уже сплоченное общество. Символика есть показатель сплоченности, она — следствие, но не причина. Французский исследователь, этнолог первой половины XX века, ученик Э. Дюркгейма Марсель Мосс в своем фундаментальном труде «Очерк о даре» (1925) доказал необходимость изучения целостного человека, что означает одновременное рассмотрение социальных, психологических и биологических факторов, выражений чувств, социальной обусловленности, физического воздействия, социального внушения. Механизм взаимопроникновения и взаимовлияния индивидуального и социального присутствуют в трактовке символов Моссом. Символы выражают как присутствие группы, так и инстинктивные реакции ее членов, прямые потребности каждого и всех, их взаимные отношения.

При всей глубине своих исследований, ни Дюркгейм, ни даже Мосс не объяснили причин возникновения символизма. На уровне психологии эти попытки предпринял Карл Юнг. Он полагал, что символ есть порождение бессознательного, которое, как правило, изъясняется загадками. Это случается, когда сознание не хочет, не умеет понять, о чем говорит бессознательное. Тогда любой образ приобретает смысл, которого не имелось у него в сознании. К. Юнг пишет: «Символом мы называем термин, название или даже образ, обладающий помимо общеупотребительного еще и дополнительным значением, несущим нечто неопределенное, неизвестное»<sup>1</sup>. Символы, по мнению Юнга, приходят из бессознательного, когда контроль над происходящим сужен или ослаблен: возникают во время медитации, заполняют сновидения и фантазии. Символический смысл имеют мифологические и религиозные образы.

Чувства человека связаны друг с другом и их носителями. Также они связаны с объектами. Французский автор Б. Лонерган точно и выразительно описывает гамму чувств человека: «...человек испытывает боль, наслаждается обедом, сожалеет о болезни друга. Чувства связаны друг с другом и через изменения в объекте: человек желает отсутствующего блага, надеется на мыслимое благо, радуется намеченному благу; он боится отсутствующего зла, замирает при его приближении, мрачнеет в его присутствии. Чувства связаны между собой и через личные отношения. Любовь, мягкость, нежность, близость, единение идут рука об руку. Сходным образом группируются отчуждение, ненависть, грубость, насилие, жестокость. Есть и такие последовательности, как обида, раскаяние, извинение, прощение. Кроме того, чувства вступают в конфликт друг с другом и, тем не менее, присутствуют одновременно: человек может желать вопреки страху, надеяться вопреки надежде, мешать

<sup>1</sup> Юнг К. К вопросу о подсознательном // Карл Густав Юнг и его последователи. Человек и его символ: сб. ст. М., 2008. 305 с. URL: [www.jungland.net/](http://www.jungland.net/) / Library.chel-i-symbol (Дата обращения: 24.02.2014 г.).

радость с грустью, любовь с ненавистью, близость с жестокостью, единение с отчуждением. Наконец, чувства связаны со своим субъектом: они суть средоточие, сила, момент его сознательной жизни, актуализация его аффективных возможностей, расположение привычек, действенные ориентиры его бытия» [10: с. 80]. Одни и те же чувства совсем не обязательно пробуждают символические образы. Создание конкретного образа зависит от пола, возраста, ситуации, экзистенциальных переживаний. К тому же чувствам свойственно развитие и аберрация. Это предопределяет черты символических образов. Вместе с тем можно увидеть некоторую закономерность в символических изображениях негативного и позитивного. Например, образ святого Георгия и змея. Святой Георгий сидит высоко на коне, он облечен в свет, одной рукой он держит коня, другой — направляет копьё. Змей — внизу, его образ отвратителен. Но святой Георгий изображен так, что может быть раздавленным змеем, чешуйчатым чудовищем, может быть ослеплен его дымом, растерзан зубами. То есть символика здесь, как и везде, неоднозначна и причудлива. Аффективное развитие или аберрация включает в себя переоценку и трансформацию чувств. Что раньше трогало, то не трогает теперь. Изменяются и символы, чтобы выразить новые аффективные возможности и расположения. Символы подчиняются не законам логики, а чувствам, используют репрезентативные фигуры. Уникальность он замещает богатством смыслов. Символ не предполагает доказательств, а порождает множество образов, совокупностью которых создается смысл. Символ властен принимать и выражать то, что не встраивается в параметры логики. В символах присутствуют несовместимость, конфликты, борьба, может быть даже деструкции.

Символ властвует в сфере внутренней коммуникации: «...органическая и психическая витальность обязательно должна явить себя интенционально сознанию, и, наоборот, интенциональное сознание должно обеспечить сотрудничество организма и души. Даже постижение ценностей тоже совершается в интенциональных ответах, в чувствовании. Здесь тоже существует необходимость в том, чтобы чувства явили свои объекты, а объекты, напротив, пробуждали чувства. Именно посредством символов сообщаются между собой душа и тело, сознание и сердце, сердце и тело» [10: с. 82]. То есть символ обладает огромной силой, он способен изменить сознание людей, как индивида, так и всего сообщества. Символ, по выражению Э. Кассирера, означает поворот к самому себе, служит для этого поворота отправной точкой. Такими символами, в частности, являются честь и стыд. Они меняют сознание человека, прочно закрепляются в нем, становятся его внутренним зеркалом.

При характеристике символов следует иметь в виду, что символ не есть то же самое, что и знак. Знак тесно связан с сознанием. «Чтобы быть знаком нечто предполагает фиксацию, остановку сознания и одновременно предполагает рефлекссию человека о себе самом, оперирующим знаком или системой знаков, существующим среди знаков. Знаки тогда не изобретаются, они — стихия, в которую человек оказывается погружен, и ее готовые знаковые системы. Всякий раз, когда

он извлекает из рефлексии свой психический механизм, он обнаруживает знак»<sup>1</sup>. Конечно, символ — это знакоподобное образование, они оба могут использовать слова, жесты, фигуры, звуки. Но символы, в отличие от знаков, не репрезентуют предметы. Они выступают репрезентацией сознательных посылок, результатов сознания. При этом символы могут выступать как в качестве прямого обозначения сознания, так и обозначать нечто предметоподобное, то есть косвенная репрезентация сознания<sup>2</sup>. Знак конкретен и имеет четкое практическое назначение, он — «элементарно связующий фактор, лишенный переносного смысла. Главная цель использования знаковых систем — добиться экономии, как можно быстрее осуществить переброс от обозначающего к обозначаемому» [13]. А.Ф. Лосев рассматривает символ как идейно-образную конструкцию, которая обладает огромной смысловой силой, насыщенностью, смысловой заряженностью, творческой мощью. Символу присуща также общность, чтобы без всякого буквального или переносного изображения определенных моментов действительности в свернутом виде создать перспективу для их продолжительного или даже бесконечного развития уже в развернутом виде или в виде единичных ценностей [11: с. 128]. Получается, что символ — это образ реального или воображаемого объекта, который оказывается неразрывно слитым с самим объектом. Он пробуждается чувствами, эмоциями человека. С другой стороны, он сам по себе способен к пробуждению чувств. Вот пример из иудейского права. По истечении семи лет иудеи должны были отпускать на свободу своих рабов. Если раб отказывался выходить на свободу, а такое бывало нередко, потому, что статус раба обязывал хозяина заботиться о нем, то хозяин подводил раба к двери и прокалывал ухо. Человек с проколотым ухом символизировал глухоту к Божьим заповедям. П. Рикер считал, что у символа определенная конструкция смысла, обладающего множественными значениями. Назначение символа — показывать скрытое. То есть символ одновременно скрывает и раскрывает смысл. П. Рикер писал: «Я предлагаю многозначные выражения называть символизмом. Я называю символом всякую структуру значения, где один смысл — прямой, первичный, буквальный — сверх того означает и другой смысл — косвенный вторичный, иносказательный, который может быть понят лишь через первый» [15: с. 51].

Таким образом, в характеристике символа можно выделить следующие черты: 1) символ порожден сознанием вкупе с бессознательным, не может быть сформулирован на основе логического рационализма; 2) символ не обозначает конкретный предмет или явление, он сам по себе — смысл, манифестация смысла, мыслеформа, которая оформляется в результате столкновения человека с окружающей средой, с другими индивидами, с обществом в целом и с самим собой; 3) символ всегда многозначен, имеет множество смысловых

<sup>1</sup> Мамардашвили М. Символ и сознание (метафизические рассуждения о символике, сознании и языке) URL: [http://royallib.ru/book/mamardashvili\\_m/simvol\\_i\\_soznanie\\_metafizicheskie\\_rassugdeniya\\_o\\_soznanii\\_simvolike\\_i\\_yazike.html](http://royallib.ru/book/mamardashvili_m/simvol_i_soznanie_metafizicheskie_rassugdeniya_o_soznanii_simvolike_i_yazike.html) (Дата обращения: 24.02.2014 г.).

<sup>2</sup> Там же.

пластов; 4) символ является одним из инструментов коммуникации, будучи неотъемлемым элементом всех типов коммуникаций.

Система символов есть бесценное хранилище информации о нравственных, правовых идеях и правилах, об этических и эстетических идеалах. Это своеобразный сгусток, экстракт нормативов и идеалов. Символ, бесспорно, является великим сокровищем человечества. Он отражает стремление к гармонии, наличие общей этики. В разнородных жизненных сферах происходит взаимодействие, и символ может выступать объединяющим началом для них. Интересны исследования ученого Ж. Дюрана, который ввел понятие — «социология воображения». Он констатирует факт, что западноевропейская мысль пошла по пути рациональности: от мифа к Логосу, то есть логическим парадигмам. Сам Дюран предлагает изучать логос с помощью мифа и утверждает, что все установки европейской культуры конвенциональны, а потому для познания его истинного характера необходима логика мифа [10: с. 84].

В процессе развития символ, его формы и значения могут меняться. В него может включаться актуальность исторических моментов. Истинный, глубинный смысл символа зачастую может быть понят только теми, кто знает его происхождение.

Что касается права, то здесь наиболее часто знаки ассоциируются с символами. Но знаки, как уже отмечалось, создаются для логического обозначения чего-то. Например, дорожный знак «кирпич», рисунок в виде перечеркнутой сигареты. Содержание их известно. Эти знаки нельзя назвать символами. Символизм права состоит не в том, что последнее использует множество знаков. Символы в праве складываются веками и даже тысячелетиями, а смысл символизма в том, что он нацелен на эмоциональное наполнение, с тем, чтобы выделить особенности эмоциональной сферы, ее отличие от обыденной жизни, возбуждение чувства уважения и почтения. Поэтому для правовых форм характерно наличие ярких образов и даже присутствует некая театральность. Имея в своем генезисе метафизическую составляющую, право и в настоящее время наполнено этими чертами. Немаловажно, что само по себе право, как феномен, можно назвать символом. Его существование и высокая степень развития говорят о том, что в данном обществе можно отыскать справедливость, уважается индивид, который чувствует себя защищенным. Символический характер права можно хорошо рассмотреть на примере уголовного права. А.И. Жалинский пишет: «...уголовное право имеет в своей природе символическое содержание, а потому воспринимается гражданами-адресатами как некий символ, как то, что несет определенное послание о намерениях права, его политике, защищаемых ценностях»<sup>1</sup>. При этом уголовное право не лишено

<sup>1</sup> Жалинский А.Э. Уголовное право между символизмом и рационализмом // Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. М.: Проспект. 2009. 400 с. // URL: <http://pravouch.com/ugolovnoe-pravo/ugolovnoe-pravo-mejdu-simvolicheskim-9048.html> (Дата обращения: 20.02.2014 г.).



рациональности, поскольку имеет рациональные основания и следствия. Уголовное право символизирует определенную ценность некоторых социальных благ, к числу которых относится справедливость, безопасность, стабильность, согласованность социальной жизни. Оно формулирует социальное осуждение, упрек в отношении лиц, совершивших правонарушение. Этот упрек, к слову, находит внешнее выражение в привлечении к ответственности. В уголовном праве установлена иерархизация социальных благ, одобрение или неодобрение каких-либо ценностей, включая модели поведения. Даже личные качества оказываются неразличными уголовному праву.

Обращаясь к языку правовых текстов можно обнаружить много символики. Формирование правовых текстов обладает видимыми отличиями от текстов неправовой природы. Кстати, поэтому критика со стороны лингвистов в отношении стилистики правовых актов является бессмысленной в их (лингвистов) стремлении построить текст в строгом соответствии с правилами языка. Этого добиться, конечно, можно, но велика вероятность того, что текст потеряет свое содержание или использование его будет сопровождаться трудностями, требующими постоянного толкования. Таким образом, могут пострадать и содержание и форма, нарушится вся конструкция и алгоритмы создания правовых актов. Характер, внешнее выражение правовых актов отработывались веками, наполнялись устоявшимися оборотами, которые тоже являются их символикой-идеей. И прежде чем непрофессионалу приступать к критике правовых актов с точки зрения стилистики, необходимо по крайней мере познакомиться с характером, содержанием, историей складывания правовых форм, иметь представление о назначении права.

Однако вернемся к символизму права. Последний очень четко и наглядно представлен в процессуальных отраслях права, где сердцевиной является ритуал. Символизм правовой формы наглядно проявляется в ритуализме. Надо сказать, что в XIX – начале XX века негативно относились к понятию «правовой ритуал». В юридическом процессе, который без сомнения является ритуалом, они видели внешнюю сторону, лишённую внутреннего содержания, а следовательно, отрицали символизм. В крайнем случае процесс оценивался как средство манипуляции эмоциями его участниками. В частности, характер адвокатских выступлений и перекрестных допросов. Но одно уже это признание подтверждает тесную связь ритуальности и символизма с эмоциями людей и, следовательно, со всей их жизнью. Надо сказать, что в современном русском языке (в других европейских языках этого нет) и в понимании широких слоев населения слово «ритуал» воспринимается как нечто из религиозной сферы либо с «ритуальными услугами». Однако ритуалами, несмотря на неохотное употребление в российском обществе этого слова, наполнена вся жизнь человека, в том числе и правовая сфера. Всю нашу жизнь сопровождают символические действия и формы. В. Тернер пишет: «Ритуал — это не просто концентрация референтов, сведения о ценностях и нормах, это и не обыкновенный набор практических символов и изысканий и

символических парадигм для повседневного поведения, как супруги должны относиться друг к другу или как действовать охотникам. Это еще и сплав сил, которые считаются присущими людям, предметам, отношениям, эпизодам, повествованиям, представленным ритуальными символами. Это — мобилизация энергий, так же как идей<sup>1</sup>. Как уже ранее говорилось, каждый символ многозначен, а потому способен выразить много тем и идей. Ритуал можно называть современными терминами — процедура, процесс, что будет вполне адекватно термину «ритуал». Однако он несет специфическую энергию, обращается к эмоциональной стороне человека. Ритуал придает дополнительную силу и значимость решениям и действиям, а также письменным актам. В древности и Средневековье любые значимые в правовом смысле действия сопровождалась сложными процедурами-ритуалами. Достаточно посмотреть кодекс «Каролина» 1542 года, где подробным образом расписываются основания для применения пытки и сама процедура ее проведения. То есть пытка отнюдь не была спонтанной. Этот акт сопровождался огромным числом формальных требований. Дух императивности ритуала присутствует и сейчас, и не в меньшей степени. Это имеет сильное эмоциональное воздействие на окружающих и, конечно, самих участников. Ритуал создает особую атмосферу, отличную от обыденной. Судебный процесс — это не просто форма и никогда ею не была. Пренебрежение процессуальными требованиями, снижение их значимости рождает несправедливость судебных постановлений.

С.Б. Калинина справедливо указывает, что «ритуалы сопровождали гражданско-правовые сделки и судебские действия. Они служили апелляцией к высшим силам, придавая сакральную силу человеческим решениям. Границы между человеческим миром и миром божественным не казались непреодолимыми. Нарушить такие правила было сложно. Истина человеческого мира приравнивалась к истине божией» [6]. Ритуальность юридического процесса состоит в том, что его содержание составляют «стандартизованное», «церемониальное» поведение группы людей. Оно включает в себя общие для всех эмоции и создает символическую веру, которая еще сильнее привязывает людей к группе. Судебный процесс создает эмоциональные узы, которые вновь и вновь связывают членов группы, то есть участников процесса воедино [14]. Юристы иногда в шутку называют процесс «ритуальными танцами», под которыми понимают определенные типические действия и фразы. Здесь следует заметить, что слово «ритуал» (ritual, rite) пришло в русский язык в XIX веке, и для России его семантическое значение изначально было связано с сакральной областью, а столь важный для западной культуры бытовой «приземленный» смысл в русском языке появляется гораздо позднее и проявляется гораздо слабее. Когда в отношении каких-либо фактов быта употребляется слово «ритуал», то это может указывать на важность, значи-

<sup>1</sup> Тернер В. Символ и ритуал. М., 1983. 277 с. URL: [http://platonanet.org.ua/load/knigi\\_po\\_filosofii/antropologija/turner\\_viktor\\_simvol\\_i\\_ritual\\_1983/5-1-0-1016](http://platonanet.org.ua/load/knigi_po_filosofii/antropologija/turner_viktor_simvol_i_ritual_1983/5-1-0-1016) (Дата обращения: 22.02.2014 г.).

мость фактов. Например, ритуал сбора семьи для вечернего чаепития. Казалось бы, простой факт, оказывается, не столь уж простым. Этот ритуал может сообщать стабильность, чувство удовлетворенности членов семьи. Это еще раз говорит о наличии сущностно-содержательной стороны ритуала. Правовой ритуал — это, по существу, процедурный механизм в праве. В нем пошагово смоделированы поведенческие акты, фразы и т. д. То есть это процедурный алгоритм, который при его соблюдении помогает достичь желаемого правового результата. Ритуал, и это мы ясно наблюдаем в юридическом процессе, направлен на сохранение традиции, но вместе с тем не закрыт для нововведений, поэтому предстает как открытая система. Ритуал (процесс) имеет в себе два взаимодополняющих и взаимодействующих элемента. Во-первых, юридический процесс, будучи ритуалом, вносит стабильность и уважение к традиции. Кроме того, характеристиками юридического процесса следует назвать типизацию и унификацию. Сложившиеся правила и процедуры введены законом и им охраняются. Они также получили общественное признание и одобрение. Во-вторых, юридический процесс предполагает вариативность, точнее, дает возможность вариативности. Вот пример. В уголовном процессе подсудимый обычно дает показания в начале судебного разбирательства. Однако это правило не является безусловным. Закон предоставляет подсудимому право давать показания на любой стадии судебного следствия. Получается, что традиция сдерживает вариативность, а вариативность не дает судебному процессу закоснеть в традициях. Как уже говорилось, в судебном процессе присутствует особая атмосфера торжественности, социальной значимости. Поскольку принципы и узловые моменты процесса уходят в историю, то процессуальный ритуал несет в себе неосознанный заряд воспроизведения мифа. Участники процесса встают при входе в зал судьи, подчиняются председательствующему, дают показания, стоя за трибуной.

Подводя итог этого небольшого исследования, можно сделать следующие выводы. Во-первых, множество явлений и материальных объектов, генерируемых обществом, несет в себе одновременно и утилитарную и символическую нагрузку. При этом невозможно выявить, что из них первично: утилитарное или символическое. Они неразрывно вплетены друг в друга. Во-вторых, право несет в себе ритуально символический заряд. К тому же реализация права насквозь проникнута ритуалами, которые в современном звучании называются процедурами. В-третьих, в праве и процессуальных формах в немалой степени присутствуют мифы. Именно они закрепляют те социальные ценности, которые защищаются правовыми средствами.

Право не есть и не должно быть простым инструментом в руках власть имущих. Восприятие его как некоего могущественного сакрального явления способно возбудить дух уважения к нему и безусловное следование его требованиям. В свою очередь понимаемое таким образом право вносит свою лепту в построение справедливой общества. В конце концов, суд — это храм, а не меняльная лавка или рынок, где совершаются сделки, и не улица, где совершается самосуд.

*Литература*

1. *Бачинин В.А.* Миф и право // Смыслы мифа: мифология в истории и культуре: сб. ст. в честь 90-летия профессора М.И. Шахновича. Серия «Мыслители». Вып. 8. СПб.: Санкт-Петербургское философское общество, 2001. С. 300–312.
2. *Борко Т.И.* Эволюция мифа: на пути становления религиозного мировоззрения: автореф. дис. ... канд. филос. наук. Тюмень, 2006. 32 с.
3. Вестготская правда (Книга приговоров). Латинский текст. Перевод. Исследование / Отв. ред. О.В. Ауоров, А.В. Марей; пер. с латин. О.В. Ауорова, А.В. Марей, Г.А. Поповой и др. М.: Русский Фонд Содействия Образованию и Науке, 2012. 944 с.
4. *Гюисманс К.* Собор. М.: Энигма, 2012. 512 с.
5. Джуссани Л. Христианство как вызов. М.: МОСК. ФИЛОС. фонд: ХРИСТИАН. РОССИЯ, 1993. 158 с.
6. *Калинина С.Ю.* Попытка реконструкции ритуала «перехода границы» // Юридическая наука. 2012. № 1. С. 4–8.
7. *Кассирер Э.* Философия символических форм. М., 2007. 261 с.
8. *Колер Й.* Шекспир с точки зрения права (Шейлок и Гамлет). М.: Волтерс Клувер, 2006. 139 с.
9. *Леви-Стросс К.* Структурная антропология. М.: Наука, 1985. 536 с.
10. *Лонерган Б.* Метод в теологии. М.: Институт философии, теологии и истории св. Фомы, 2010. 399 с.
11. *Лосев А.Ф.* Проблема смысла и реалистическое искусство. М.: Искусство, 1978. 203 с.
12. *Мосс М.* Очерк о даре. Форма и основание обмена в архаических обществах. М.: Восточная литература, 1996. 169 с.
13. *Орешкин А.С.* Кассирер: символ как основа человеческой культуры // Психология и психотехника. 2013. № 1. С. 131–182.
14. *Осинцев Д.В.* К вопросу о категории «юридический процесс» // Российский юридический журнал. 2011. № 3. С. 23–35.
15. *Рикер П.* Конфликт интерпретаций. М.: Академический проект, 2008. 693 с.
16. *Трикоз Е.Н.* Формирование древнеегипетского права (у истоков традиции) // Правоведение. 2005. № 1. С. 183–193.

*References*

1. *Bachinin V.A.* Mif i pravo // Smy'sly' mifa: mifologiya v istorii i kul'ture: sb. st. v chest' 90-letiya professora M.I. Shaxnovicha. Seriya «My'sliteli». Vy'p. 8. SPb.: Sankt-Peterburgskoe filosofskoe obshhestvo, 2001. S. 300–312.
2. *Borko T.I.* Evolyuciya mifa: na puti stanovleniya religioznogo mirovozzreniya: avtoref. dis. ... kand. filoz. nauk. Tyumen', 2006. 32 s.
3. Vestgot'skaya pravda (Kniga prigovorov). Latinskij tekst. Perevod. Issledovanie / Otv. red. O.V. Aurov, A.V. Marej; per. s latin. O.V. Auorova, A.V. Marej, G.A. Popovoj i dr. M.: Russkij Fond Sodejstvviya Obrazovaniyu i Nauke, 2012. 944 s.
4. *Gyuismans K.* Sobor. M.: E'nigma, 2012. 512 s.
5. *Dzhussani L.* Xristianstvo kak vy'zov. M.: MOSK. FILOS. fond: XRISTIAN. ROSSIYA, 1993. 158 s.
6. *Kalinina S.Yu.* Popy'tka rekonstrukcii rituala «perexoda granicy'» // Yuridicheskaya nauka. 2012. № 1. S. 4–8.

7. *Kassirer E.* Filosofiya simvolicheskix form. M., 2007. 261 s.
8. *Koler J.* Shekspir s točki zreniya prava (Shejlok i Gamlet). M.: Volters Kluver, 2006. 139 s.
9. *Levi-Stross K.* Strukturnaya antropologiya. M.: Nauka, 1985. 536 c.
10. *Loneran B.* Metod v teologii. M.: Institut filosofii, teologii i istorii sv. Fomy', 2010. 399 s.
11. *Losev A.F.* Problema smy'sla i realistichekoe iskusstvo. M.: Iskusstvo, 1978. 203 s.
12. *Moss M.* Ocherk o dare. Forma i osnovanie obmena v arxaicheskix obshhestvax. M.: Vostochnaya literatura, 1996. 169 s.
13. *Oreshkin A.S.* Kassirer: simvol kak osnova chelovecheskoj kul'tury' // Psixologiya i psixotexnika. 2013. № 1. S. 131–182.
14. *Osincev D.V.* K voprosu o kategorii «yuridicheskij process» // Rossijskij yuridicheskij zhurnal. 2011. № 3. S. 23–35.
15. *Riker P.* Konflikt interpretacij. M.: Akademicheskij proekt, 2008. 693 s.
16. *Trikoz E.N.* Formirovanie drevneegipetskogo prava (u istokov tradicii) // Pravovedenie. 2005. № 1. S. 183–193.

***U.V. Sorokina***

### **Myths and Symbols in the Law**

In this paper we consider the essence of myths and symbols, find out their role in the development of law and finally, we analyze the value of myths and symbols in society, the role of symbolism in modern law.

*Keywords:* law; myth; mythology; ritual; symbol.

**О.Н. Булаков,  
Ю.Ю. Пономарева**

## **Перспективы развития правового регулирувания отношений в сфере образования в Российской Федерации**

Авторы исследуют проблемы и приоритеты правового регулирования сферы образования в России. На основе анализа действующего законодательства выделены проблемы и противоречия современной образовательной системы, связанные с реализацией Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

*Ключевые слова:* система образования; реформа образования; кодификация; проблемы российского образования.

**Р**еализация конституционного права на образование в современной России проходит сложно и не всегда однозначно. С 1 сентября 2013 г. в Российской Федерации начал действовать новый Федеральный закон об образовании (Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»). Этот законодательный акт предлагает качественно новое правовое регулирование общественных отношений в сфере образования. Он соответствует современным требованиям, предъявляемым к уровню и качеству образования, а также международным договоренностям России. В нем обозначены принципиально важные направления модернизации российского образования, совершенствования правовой основы функционирования системы образования, гарантии прав на образование субъектов образовательных отношений, значительно уточнен категориальный аппарат законодательства об образовании.

Вместе с тем, как и сам процесс разработки этого «законодательного кодекса», так и процесс его реализации воспринят российским обществом достаточно критично, с большим негативным отношением ко многим его положениям.

Попробуем на основе анализа действующего законодательства выделить проблемы, противоречия и возможные последствия его применения, которые

скажутся на жизни школы, вуза, на работе любого преподавателя, а также выработать пути их решения.

Одной из важнейших проблем российского образования, создающей препятствия для полноценной реализации гражданами конституционного права на образование, является его хроническое недофинансирование. Закон 2012 года законодательно закрепил нормативное финансирование и новую систему оплаты труда (НСОТ). Теперь все финансовые и правовые гарантии определяют не федеральные органы, а региональные и местные власти. Начальное и среднее образование остается бесплатным. Но, во-первых, ФГОСы разрабатываются и принимаются Минобрнаукой (т. е. никто не мешает через год определить, что государство гарантирует не 37, а 18 бесплатных часов в неделю, например). Во-вторых, именно региональная власть решает, сколько стоит в регионе один ученик. Теперь не существует государственных гарантий социальных и трудовых прав педагогов — эти вопросы также зависят от регионов. Даже оплату методической литературы будут теперь обсуждать региональные законодательные органы.

История показывает, что у региональной власти всегда находятся более важные статьи расходов, чем зарплата преподавателей или оплата сельским учителям коммунальных услуг. Что касается вузов, они состоят на федеральном балансе, но, во-первых, перспективы повышения зарплат в высшей школе отодвинуты на 2018 год, а во-вторых, упорно ведутся разговоры о «регионализации» и этой категории образовательных организаций.

Нормативное финансирование стало единственно возможным по всей стране, то есть «неэффективными» стали тысячи мелких школ (коррекционные, школы надомного обучения, «авторские» школы). Следовательно, новый закон приведет к неизбежному росту платных образовательных услуг, особенно в старших классах (например, подготовка к ЕГЭ) и в дополнительном образовании. Если в классе 30 учеников, очень сложно осуществить индивидуальный подход. В таком случае предлагается стандартный набор элементарных учебных знаний, а вот подготовку к ГИА/ЕГЭ, а тем более к олимпиадам школа будет вынуждена объявить «платной образовательной услугой вне рамок ФГОС»<sup>1</sup>. Что касается доступности высшего образования, то существует вероятность превращения высшей ступени (магистратуры) в «элитарную», так как в новом законе «Об образовании в РФ» вообще нет гарантий получения бесплатного образования по магистерским программам.

Нужно сказать, что закон «Об образовании в Российской Федерации» определяет основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования (ст. 3). В частности, к основополагающим новациям можно отнести принципы: приоритетность образования; обеспечения права каждого на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования; единство федерального образовательного пространства,

<sup>1</sup> Демидов А. Закон «Об образовании в РФ»: взгляд снизу URL: <http://pedagog-prof.org/index.php> (Дата обращения: 15.03.2014 г.).

адаптивность системы образования к уровню подготовки, особенностям развития, способностям и интересам человека; равенство прав и свобод участников отношений в сфере образования, информационная открытость и публичная отчетность образовательных организаций.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть отсутствие в Законе четкой и определенной гарантии бесплатности образования как базового принципа, закрепленного в статье 43 Конституции РФ. Не решают данную проблему и положения статьи 5 Закона № 273-ФЗ, регламентирующей право на образование и государственные гарантии его реализации. В Российской Федерации гарантируются общедоступность и бесплатность образования различного уровня, но только в рамках и объеме, предусмотренном федеральными государственными образовательными стандартами (ФГОС), а собственно роль государства сводится лишь к созданию социально-экономических условий для получения образования.

Принцип общедоступности и бесплатности образования в России нарушается, к сожалению, уже и на уровне дошкольного образования. С нового учебного года плата за детский сад может резко увеличиться — максимум в 5 раз. Из нового закона исчезло ограничение, что родительская плата за присмотр и уход в детских садах не должна составлять более 20 % реальной цены для обычной семьи и более 10 % для многодетной. Отдать детей в садик многим станет не по карману. Как утверждает председатель Комитета Госдумы по образованию г-н Дегтярёв, эта новая норма закона «отвечает сегодняшним экономическим возможностям, и запросам населения», т. е. 100 %-ная оплата образовательных услуг — это наш запрос<sup>1</sup>.

Таким образом, во-первых, прямые гарантии права на образование постепенно сменяются на гарантии косвенного характера. Во-вторых, с одной стороны, государство стремится расширить свои контрольные функции в образовательной сфере, с другой, не готово к наращиванию затрат в образовательной среде в необходимых объемах. Возникает реальная проблема вытеснения бесплатного обучения, гарантированного Конституцией России. Эта тенденция выступает противоречием как с Основным законом государства, так и с фундаментальными интересами российского общества [3: с. 17].

Что касается отмены понятий «гимназия» и «лицей», вместо них закон предлагает некие «нетиповые учебные заведения». Поправку приняли, несмотря на опасения членов Общественного совета при Минобрнауки, что гимназий и лицеев довольно много, а нетиповых учебных заведений будет гораздо меньше [1: с. 6]. Значительная часть ребят потеряют возможность учиться по программам повышенной сложности.

С другой стороны, среди педагогов бытует мнение, что сделано это сугубо в целях экономии. Педагогам в учебных заведениях такого типа платили больше, в том числе за счет преподавания в профильных классах. Теперь же необходимо повысить зарплату всем учителям — выходит, что у одних отнимут и разделят между всеми поровну.

<sup>1</sup> Демидов А. Закон «Об образовании в РФ»: взгляд снизу URL: <http://pedagog-prof.org/index.php> (Дата обращения: 15.03.2014 г.).



Закон об образовании от 2012 года отдает предпочтение инклюзивному обучению для детей с ограниченными возможностями. Однако такие дети смогут получить образование и в специализированных учреждениях. Основные проблемы совместного обучения детей связаны с материальными препятствиями — трудность транспортной доступности школы, отсутствие пандусов, подъемников, неприиспособленные лестницы, а также с отсутствием методической основы для перестройки собственной работы и своей психологической неготовностью. Поэтому совместное образование — это прекрасно, но сначала нужно создать для этого условия, выделить средства. Об этом в законе нет ни одной статьи.

Еще одной важной проблемой, создающей определенные трудности в реализации права на образование в РФ, является коррупция. Поборы и злоупотребления утвердились на всех уровнях российской образовательной иерархии, являясь уродливой изнанкой базового недофинансирования системы образования. Сегодня в законе появились такие дефиниции, как «конфликт интересов педагогического работника» (ситуация, когда у педагога появляется заинтересованность в получении материальной выгоды при выполнении своей работы), однако решения проблемы закон не содержит [2]. По нашему мнению, вся система образования должна быть перестроена таким образом, чтобы по возможности исключить или хотя бы минимизировать условия для существования «теневых» рынков образовательных услуг.

Принятие и вступление в силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» 2012 года повлекло за собой кардинальные изменения не только в содержании образовательных норм, но и всей системы законодательства Российской Федерации об образовании. Во-первых, было отменено большое количество правовых актов (более 100 законов и отдельных норм). Этим решили проблему неполноты, противоречивости, повторяемости правовых образовательных норм, проведя тем самым оптимизацию нормативного массива.

Во-вторых, в настоящее время действующий законодательный акт стал единственным федеральным законом в сфере образования, заменив действующие ранее акты — закон «Об образовании» (1992 г.) и закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (1996 г.). Неофициально новый закон провозглашен «образовательным кодексом» Российской Федерации. Таким образом, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», не являясь кодификационным актом де-юре, является им де-факто, так как соответствует большинству признаков, характеризующих процесс и результаты кодификации.

Современному российскому законодательству известны две модели построения системы отрасли законодательства после появления в ней кодекса. Первая модель предполагает только наличие кодекса и принимаемых подзаконных актов. Вторая модель предусматривает, что помимо кодекса на федеральном уровне принимаются и иные федеральные законы.

Однако следует отметить, что ч. 1 ст. 4 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» устанавливает, что в законодательство об образовании входят любые нормативные правовые акты федерального и регионального уровня при условии содержания в них норм, регулирующих отношения в сфере образования. Поэтому современная система законодательства об образовании может в скором времени иметь сложную структуру, включающую в себя самые различные по характеру, содержанию и назначению акты, с помощью которых регулируются правоотношения в данной сфере. Принятие подобных актов в ближайшее время не исключено, и, следовательно, снова может возникнуть правовая путаница, дублирование или противоречие правовых норм.

Кроме того, следует помнить, что субъектам Российской Федерации предоставляется право принятия законов и иных нормативных правовых актов в области образования; установление порядка создания, реорганизации, ликвидации и финансирования образовательных учреждений субъекта Российской Федерации; разработка и реализация региональных программ развития образования с учетом национальных и региональных социально-экономических, экологических, культурных, демографических и других особенностей; обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях (ст. 5 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»).

В законах субъектов Федерации иногда устанавливаются требования к форме актов. Например, в форме какого акта должны приниматься региональные целевые программы. Согласно ст. 179 Бюджетного кодекса РФ долгосрочные целевые программы субъекта РФ утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Однако в ряде субъектов Федерации подобные программы принимаются в форме закона (Москва, Санкт-Петербург, Алтайский край, Ивановская область, Орловская область и др.). Данное обстоятельство необходимо учесть при реализации предусмотренного Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по разработке и реализации региональных программ развития образования с учетом региональных социально-экономических, экологических, демографических, этнокультурных и других особенностей субъектов Российской Федерации.

Самой большой проблемой сегодня является то, что деятельность по реализации законодательства об образовании в регионах пока не привела к общему подъему качества и доступности общего образования, и даже к созданию эффективной правовой базы этой деятельности. Во-первых, принимаемые субъектами Российской Федерации меры не носят комплексного характера. Во-вторых, не все правотворческие начинания субъектов Российской Федерации неукоснительно и последовательно согласуются с действующим федеральным законодательством. Имеют место факты выхода государственных органов субъектов Российской Федерации за пределы предоставленных им полномочий.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации следует в максимально короткий срок привести региональное законодательство в полное соответствие с действующим федеральным законодательством по следующим направлениям:

- нормативы обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях;

- меры социальной поддержки и стимулирования обучающихся. Однако они не должны затрагивать академических прав, которые могут устанавливаться либо на федеральном уровне, либо локальными нормативными актами согласно ст. 34 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»;

- особые права при приеме на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета для организаций высшего образования, учрежденных органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- случаи и порядок полного государственного обеспечения, в том числе обеспечение одеждой, обувью, жестким и мягким инвентарем;

- случаи и порядок обеспечения питанием;

- права и свободы (в том числе академические права и свободы), трудовые права, социальные гарантии и компенсации, иные меры социальной поддержки, ограничения, обязанности и ответственность для педагогических работников;

- дополнительные меры государственной поддержки выпускников профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования, осуществляющих преподавательскую деятельность;

- гарантии и механизм реализации прав обучающихся с ограниченными возможностями здоровья на бесплатное предоставление специальных учебников и учебных пособий, иной учебной литературы, а также услуг сурдопереводчиков и тифлосурдопереводчиков;

- обеспечение уровня средней заработной платы педагогических работников за выполняемую ими учебную (преподавательскую) работу и другую работу;

- нормативные основания для финансового обеспечения получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам, посредством предоставления указанным образовательным организациям субсидий на возмещение затрат, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек;

– терминологический аппарат регионального законодательства об образовании надлежит привести в соответствие с новым терминологическим аппаратом федерального законодательства.

Таким образом, действующий Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» не позволяет создать эффективное и функционально полное образовательное законодательство, не решает многих старых образовательных проблем. На наш взгляд, сегодня необходимо принятие именно образовательного кодекса. Кодификация образовательного права позволила бы устранить противоречия, возникающие между актами образовательного законодательства и актами иных «смежных» отраслей законодательства (гражданским, административным, трудовым, финансовым и т. д.); привести федеральные, региональные (субъектов Федерации) и местные (муниципальные) источники образовательного права в соответствие с конституционными принципами разграничения властных полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления; усовершенствовать юридическую технику нормативно-правового регулирования в сфере образовательных отношений и устранить возможные будущие правовые коллизии в данной сфере.

#### *Литература*

1. *Ветошкин С.А., Ягофаров Д.А.* Реплики по поводу проекта нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // *Право и образование*. 2010. №11. С. 4–11.
2. *Катаева Л.М.* Правовые проблемы коррупции в образовании // *Журнал российского права*. 2013. № 11. С. 15–18.
3. *Кирилловых А.А.* Новое образовательное законодательство: базовые правовые институты и новации // *Адвокат*. 2013. № 2. С. 5–19.

#### *References*

1. *Vetoshkin S.A., Yagofarov D.A.* Repliki po povodu proekta novogo Federal'nogo zakona «Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii» // *Pravo i obrazovanie*. 2010. № 11. S. 4–11.
2. *Kataeva L.M.* Pravovy'e problemy' korupcii v obrazovanii // *Gurnal rossijskogo prava*. 2013. № 11. S. 15–18.
3. *Kirillov'y'h A.A.* Novoe obrazovatel'noe zakonodatel'stvo: bazovy'e pravovy'e instituty' i novacii // *Advokat*. 2013. № 2. S. 5–19.

*O.N. Bulakov, U.U. Ponomareva*

#### **Prospects of Development of Legal Regulation of Relations in the Sphere of Education in the Russian Federation**

The authors explore the problems and priorities the legal regulation in the sphere of education in Russia. On the basis of analysis of existing legislation the problems and contradictions of modern educational system, related to the implementation of the federal law «On Education in Russian Federation» are highlighted.

*Keywords:* system of education; reform of education; codification; problems of Russian education.

**И.Н. Куксин,  
Е.В. Сафронова**

## **Развитие института ответственности за коррупционные преступления в России<sup>1</sup>**

Статья посвящена проблеме противодействия коррупции и дальнейшего развития института ответственности за коррупционные проявления. Анализируется состояние борьбы с коррупционными преступлениями и вносятся ряд предложений, направленных на противодействие коррупции в российском обществе.

*Ключевые слова:* коррупция; уголовное законодательство; уголовная политика; конфискация имущества; меры противодействия коррупции.

**З**а прошедшие годы «коррупционная тематика» неоднократно претерпела изменения. Исследователь ее динамики Д.М. Рогозин отмечает, что если в середине XX века основной академической площадкой для обсуждения коррупции выступало государственное и муниципальное право, политическая теория, то к 80-м годам весомое место начинают занимать экономические интерпретации коррупционных явлений. В 90-е годы в западной литературе появляются аналитические исследования, связанные с российской коррупционной тематикой. Россия становится одним из главных объектов изучения коррупции. Д.М. Рогозин пришел к выводу, что Россия занимает последнее место среди наиболее активных в публикационном плане стран по индексу национальной разработанности данной проблемы, «т. е. количество статей о коррупции, публикуемых внутри России, значительно меньше количества статей о российской коррупции, выходящих в свет в других странах»<sup>2</sup>.

Однако нельзя не отметить, что интерес российских ученых, и не только юристов, к коррупционной проблематике год от года возрастает, что свидетельствует и об остроте проблемы и отсутствии реальных способов ее преодоления. В российской науке преобладает традиционная концепция, согласно которой коррупция рассматривается как явление, которое снижает эффективность государства и разрушает его.

Вместе с тем появляются и работы с совершенно иным взглядом на коррупцию, она рассматривается как средство эффективного контроля над подчиненными. Сторонники такой точки зрения полагают, что коррупция обеспечивает устойчивость авторитарного государства. Современная Россия, —

<sup>1</sup> Подготовлено при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Рогозин Д.М. Обзор публикаций о коррупции // Отечественные записки. 2012. № 2 (47). URL: <http://www.strana-oz.ru/2012/2/obzor-publikacij-o-korruptcii> (Дата обращения: 02.03.2014 г.).

отмечает Н. Розов, — укладывается в категорию «авторитарных коррумпированных, но относительно эффективных государств»<sup>1</sup>.

Полагаем, что с данным утверждением отчасти стоит согласиться. Несмотря на введение института ответственности за коррупционные деяния, на практике мы зачастую видим лишь имитацию ответственности. Проведенный в 2011 году очередной этап либерализации уголовного законодательства в аспекте борьбы с коррупцией ровным счетом не дал никакого эффекта. Это признает и Генеральный прокурор РФ Ю. Чайка. В интервью «Российской газете» он заявил: «Либерализация же законодательства в этой сфере, как мы уже видим, должным образом пока не срабатывает. Осужденные успешно уклоняются от уплаты многомиллионных штрафов. Это, безусловно, подрывает принцип неотвратимости наказания виновных и саму идею активизации противодействия коррупции» [3].

Сегодня коррупция остается ключевой проблемой, особенно для бизнеса. «В 2013 году об этом заявила треть участников опроса, в 2010 году доля ответивших так превысила 50 процентов. Уровень значимости постепенно снизился, но в любом случае коррупция остается в пятерке главных ограничений ведения предпринимательской деятельности в России» [4]. Причиной является то обстоятельство, что в системе наказания, особенно в борьбе с коррупцией, не найдено то главное, что можно было бы использовать для достижения реальных результатов. По убеждению председателя Следственного комитета РФ Александра Бастрыкина, надо сломать «сложившуюся сегодня систему, при которой коррупционер, когда его поймали за руку, оказывается нищим. Зато его безработный родственник — богатый до неприличия» [6]. Ни мера уголовного наказания в виде лишения свободы, ни штраф, который никто не выплачивает, не решает проблемы, подчеркнул А.И. Бастрыкин, выступая на расширенной коллегии Следственного комитета России.

За последние годы в области уголовной политики наблюдается ориентация на либерализацию и гуманизацию. Например, за 2009–2012 годы изменены, дополнены санкции в 285 статьях Особенной части Уголовного кодекса, и в большинстве своем в сторону смягчения [8: с. 207–208]. Отдельные ученые ставят под сомнение такой подход и усматривают в нем серьезные негативные последствия. Так, профессор Э.Ф. Побегайло считает, что уголовная политика не может и не должна быть либеральной во время разгула преступности [16: с. 133].

По убеждению авторов необходимо во всем видеть меру, в том числе и в гуманизации и либерализации уголовной политики. В Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 года Президент Российской Федерации подчеркнул необходимость укреплять систему противодействия коррупции. Практически предметная работа по выработке и формированию государственной политики в сфере противодействия коррупции началась с 2008 года. Однако в предшествующие годы ни на законодательном, ни тем более

<sup>1</sup> Розов Н. Стратегия нового принципала // Отечественные записки. 2012. № 2 (47). URL: <http://www.strana-oz.ru/2012/2/strategiya-novogo-principala> (Дата обращения: 16.03.2014 г.).

на правоприменительном уровне ничего существенного сделано не было. Более того, государство шаг за шагом сдавало свои позиции в борьбе с коррупцией. Первым таким шагом было исключение в 2003 году из Уголовного кодекса РФ ст. 52 Конфискация имущества. Введение кратных штрафов в 2011 году также из этого ряда уступок коррупции. На заседании Совета при Президенте по противодействию коррупции глава кремлевской администрации Сергей Иванов заявил, что государство, приняв в 2011 году решение о либерализации уголовных норм в сфере коррупционных преступлений, дает возможность возместить ущерб, чтобы не подвергаться лишению свободы. Однако, по сути, правильные нормы по жизни не работают. Так, за первое полугодие 2013 года вынесенные судами штрафы, на сумму 20 млрд рублей, в казну государства были возвращены только 20 млн, т. е. 1 % [12].

Сегодня преступления коррупционной направленности остаются на достаточно высоком уровне. Так, по данным заместителя председателя Следственного комитета РФ — руководителя Главного военного следственного управления А. Сорочина: «В течение 2013 года продолжился рост преступлений коррупционной направленности. Практически каждое пятое, зарегистрированное военными следственными органами, является коррупционным» [5]. Министр внутренних дел РФ В. Колокольцев, выступая на расширенном заседании коллегии МВД, заявил, что в 2013 году «количество выявленных фактов взяточничества выросло на 18 %» [13].

О том, что рост коррупционных преступлений не снижается, подтверждается статистическими данными о привлеченных Следственным комитетом России к уголовной ответственности так называемых «неприкасаемых» лиц, обладающих особым правовым статусом. В 2012 году привлечено к уголовной ответственности 1692 депутата законодательных органов и выборных глав органов местного самоуправления, 53 депутата законодательных органов субъектов Федерации, 16 судей, 60 прокуроров, 216 адвокатов. К уголовной ответственности привлечено 224 следователя следственных органов в системе МВД России, 27 следователей органов наркоконтроля, 42 сотрудника Следственного комитета [7]. Для сравнения: в первом полугодии 2013 года было подвергнуто уголовному преследованию 484 лица особого правового статуса. В их числе 300 депутатов и выборных глав муниципальных образований, 11 депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации, 1 судья, 9 прокурорских работников, 63 адвоката, 50 следователей различных ведомств<sup>1</sup>. Все это свидетельствует, как ни грустно об этом констатировать, о низком авторитете уголовного закона. «Причины такого явления известны... нарушен принцип разделения властей, доминирует исполнительная власть» [17: с. 40].

В каком направлении необходимо выстраивать уголовную политику государства в рамках противодействия коррупционным преступлениям? Анализ

<sup>1</sup> Состоялось расширенное заседание коллегии Следственного комитета 4 июля 2013 г. URL: <http://www.sledcom.ru/actual/325713/> (Дата обращения: 16.03.2014 г.).

предложений, высказанных учеными и практиками на страницах юридической печати, позволяет сформулировать следующие рекомендации по совершенствованию действующего уголовного законодательства, направленного на борьбу с коррупционными преступлениями.

*Во-первых*, одной из таких мер является возвращение в российское уголовное законодательство конфискации имущества как меры наказания [10: с. 81–94]. Надо наконец-то придать конфискации имущества статус основного вида уголовного наказания и ввести ее за коррупционные преступления, в первую очередь за взяточничество. Об этом много говорится в последнее время, но определенные силы тормозят процесс восстановления этого вида наказания, несмотря на появляющиеся сообщения о том, что разработан очередной проект данного закона, в частности Следственным комитетом России, «расширяющий основание конфискации имущества, за счет возможности изъятия предметов имущества, переданного осужденным другим лицам» [6]. Вполне понятно, что не может продолжаться бесконечно такое состояние в обществе, когда совершаются коррупционные преступления, а реакции со стороны государства в части наказания либо вообще отсутствуют, либо судебная власть ограничивается самым минимальным наказанием. Ярким примером является уголовное дело бывшего министра обороны РФ А. Сердюкова. При многомиллиардном хищении в руководимом им министерстве, против указанного лица было возбуждено уголовное дело по статье 293 УК РФ халатность, и в конечном итоге, в связи с принятым Государственной думой постановлением об амнистии к 20-летию Конституции РФ, он был амнистирован.

Слабый авторитет уголовного закона, так или иначе, разлагает определенную часть чиновничьего аппарата, препятствует экономическим реформам, нарушает нравственные устои российского общества и показывает Россию в негативном свете перед мировым сообществом. В мировом Индексе восприятия коррупции, составленном неправительственной организацией Transparency International, Россия заняла 133-е место из 176<sup>1</sup>. Российское общество в целом скептически относится к борьбе с коррупцией во власти, которую ведет сама власть. В настоящий период времени, когда идет расследование громких дел о хищении в Министерстве обороны и других ведомствах, настроение общества принципиально не изменилось. По подсчетам «Левада-центр», 60 % россиян считают, что нынешняя кампания ведется «для отвода глаз» и для того, чтобы «отвести от Путина обвинения в создании в России коррумпированного режима»<sup>2</sup>.

*Во-вторых*, правоприменительной практике более действенно и наступательно реализовывать принципы равенства всех перед законом и особенно принцип справедливости. Как показывают статистические данные, до недав-

<sup>1</sup> Мировой рейтинг коррупции: Россия – на 133-м месте. URL:[http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2012/12/121205\\_transparency\\_index\\_2012.shtml](http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2012/12/121205_transparency_index_2012.shtml) (Дата обращения: 16.03.2014 г.).

<sup>2</sup> Там же.



него времени она была направлена против низового чиновничьего аппарата, в основном сотрудников милиции, преподавателей и врачей [1]. Картина постепенно начала меняться во второй половине 2012 года, когда правоохранительные органы стали возбуждать уголовные дела против коррупционеров из числа высшего звена власти (федеральной и региональной). Однако какое их будет воспитательное воздействие на общество, судить еще рано. Например, за 2013 год было 45 тысяч сообщений о коррупции, а возбуждено только 28 тысяч дел. Как известно, принцип неотвратимости наказания включен в перечень основных принципов Федерального закона «О противодействии коррупции», что предполагает, что он будет распространен не только на тех, кто берет и дает взятки, но и на тех, кто оказывает в этой коррупционной сделке посреднические услуги.

*В-третьих*, требуется немедленная ратификация Государственной Думой РФ ст. 20 Конвенции ООН по противодействию коррупции [10: с. 84]. Тем более что первоначальный и необходимый шаг на пути к реализации ратификации данной статьи уже сделан. В данном случае речь идет о ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ. Дальнейшее затягивание с этим важнейшим политическим вопросом наносит вред авторитету и престижу Российского государства перед мировым сообществом.

*В-четвертых*, требуется выработка новой концепции уголовного законодательства. Действующий Уголовный кодекс РФ в результате многочисленных поправок приобрел несистемный характер. В этой части следует поддержать принятое решение по итогам парламентских слушаний под председательством Председателя Совета Федерации В. Матвиенко «начинать работу над концепцией нового уголовного законодательства» [11]. В нем следует четко прописать конкретные коррупционные преступления, связанные со злоупотреблением или превышением должностных полномочий для получения выгоды либо для себя, либо для третьих лиц. Полностью согласны с профессором В.В. Луневым, который отмечает, что в Уголовном кодексе «отсутствуют широко практикуемые в нашей стране коррупционные деяния, такие как: коррупционный лоббизм; коррупционный фаворитизм; коррупционный протекционизм; коррупционный непотизм [15: с. 799]; тайные взносы на политические цели; взносы на выборы с последующей расплатой государственными должностями; проведение приватизации, акционирования, залоговых аукционов “в узком кругу”; предоставление налоговых и таможенных льгот; переход государственных должностных лиц (сразу после отставки) на должности президентов банков и корпораций; коррупция за рубежом; совмещение государственной службы с коммерческой деятельностью и т. д. Именно эти виды коррупции причиняют основной вред государству, обществу и народу» [14: с. 465].

*В-пятых*, сегодня очевидно, что уголовную политику в сфере борьбы с коррупционными проявлениями необходимо реформировать. На смену спонтанности должна прийти выработанная долговременная государственная стратегия противодействия коррупции.

Сегодня, когда российское общество консолидируется под воздействием сложнейших политических и экономических процессов, связанных с событиями на Украине, принятием Крыма в состав Российской Федерации, а также объявленными экономическими санкциями Европейским союзом и США, надо наращивать борьбу с коррупционными проявлениями. Необходимо рассматривать коррупцию как угрозу национальной безопасности, спланировать российское общество на борьбу с этим отвратительным явлением. Тот уровень коррупции, который охватил российское общество, порождает у простых граждан неверие в силу и авторитет уголовного закона. Набатом должен звучать призыв со страниц средств массовой информации, телевидения и радио, что так жить дальше нельзя. «На той волне общественного негодования по поводу коррупции, которая образовалась в России, Президенту страны, Парламенту и Правительству России, основным политическим силам необходимо взять на себя ответственность за результаты борьбы с коррупцией. Любые реальные шаги с их стороны, безусловно, будут поддержаны населением. Настал, наконец, момент истины. Упустить такой шанс будет непростительно как для самой власти, так и для всего российского общества» [2: с. 47].

### *Литература*

1. *Богданов В.* Список Генпрокурора // Российская газета. 2009. 12 мая.
2. *Босхолов С.С.* Актуальные проблемы уголовной политики в сфере противодействия коррупции. // Уголовное право и криминология. Пролог. 2013. № 1. С. 40–48.
3. *Егоров И.* Законный вопрос // Российская газета. 2014. 10 января.
4. *Зыкова Т.* Кадры и налоги решают все // Российская газета. 2014. 13 марта.
5. *Козлова Н.* Генералы уголовных дел // Российская газета. 2014. 27 февраля.
6. *Козлова Н.* Отберите дворец у тещи // Российская газета. 2014. 28 февраля.
7. *Козлова Н.* С конфискацией // Российская газета. 2014. 21 января.
8. *Куксин И.Н.* К вопросу о либерализации уголовного законодательства Российской Федерации // История, теория, практика российского права: сб. науч. работ: Вып. 9. Курск: КГУ, 2013. С. 206–214.
9. *Куксин И.Н.* Конфискация как средство противодействия коррупционным преступлениям // Правовые средства противодействия коррупции в Российской Федерации: мат-лы всероссийской научно-практической Интернет-конференции (27 ноября – 15 декабря 2013 г.). М.: РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2014. С. 76–86.
10. *Куксин И.Н.* Стоит ли государству восстанавливать конфискацию как вид уголовного наказания? // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2013. № 1 (11). С. 81–94.
11. *Куликов В.* Хорошая посадка // Российская газета. 2014. 21 марта.
12. *Латухина К.* Откаты с индексацией // Российская газета. 2013. 31 октября.
13. *Латухина К., Фалалеев М.* Знакомьтесь: ваш участковый // Российская газета. 2014. 24 марта.
14. *Лунеев В.В.* Курс мировой и российской криминологии: учеб.: в 2 т. Т. 2. Особая часть. М.: Юрайт, 2011. 880 с.

15. Непотизм — раздача ради укрепления своей власти доходных должностей // Большой энциклопедический словарь. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Большая Российская энциклопедия; СПб.: Норинт, 2004. 1434 с.

16. *Побегайло Э.Ф.* Кризис современной российской уголовной политики // Уголовное право. 2004. № 3. С. 132–135.

17. *Северухин В.А.* К понятию и содержанию «системных или структурных проблем» в Российской Федерации // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2013. № 2 (12). С. 35–41.

### References

1. *Bogdanov V.* Spisok Genprokurora // Rossijskaya gazeta. 2009. 12 maya.

2. *Bosxolov S.S.* Aktual'ny'e problemy' ugovolnoj politiki v sfere protivodejstviya korrupcii // Uголовное право i kriminologiya. Prolog. 2013. № 1. С. 40–48.

3. *Egorov I.* Zakonny'j vopros // Rossijskaya gazeta. 2014. 10 yanvarya.

4. *Zy'kova T.* Kadry' i nalogi reshayut vse // Rossijskaya gazeta. 2014. 13 marta.

5. *Kozlova N.* Generaly' ugovolny'x del // Rossijskaya gazeta. 2014. 27 fevralya.

6. *Kozlova N.* Otberite dvorecz u teshhi // Rossijskaya gazeta. 2014. 28 fevralya.

7. *Kozlova N.* S konfiskaciej // Rossijskaya gazeta. 2014. 21 yanvarya.

8. *Kuksin I.N.* K voprosu o liberalizacii ugovolnogo zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii // Istoriya, teoriya, praktika rossijskogo prava: sb. nauch. rabot. Vy'p. 9. Kursk: KGU, 2013. S. 206–214

9. *Kuksin I.N.* Konfiskaciya kak sredstvo protivodejstviya korrupcionny'm prestupleniyam // Pravovy'e sredstva protivodejstviya korrupcii v Rossijskoj Federacii: mat-ly' vserossijskoj nauchno-prakticheskoj Internet-konferencii (27 noyabrya – 15 dekabrya 2013 g.). M.: REU im. G.V. Plexanova, 2014. S. 76–86.

10. *Kuksin I.N.* Stoit li gosudarstvu vosstanavlivat' konfiskaciyu kak vid ugovolnogo nakazaniya? // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2013. № 1 (11). S. 81–94.

11. *Kulikov V.* Xoroshaya posadka // Rossijskaya gazeta. 2014. 21 marta.

12. *Latuxina K.* Otkaty' s indeksaciej // Rossijskaya gazeta. 2013. 31 oktyabrya.

13. *Latuxina K., Falaleev M.* Znakom'tes': vash uchastkovy'j // Rossijskaya gazeta. 2014. 24 marta.

14. *Luneev V.V.* Kurs mirovoj i rossijskoj kriminologii: ucheb.: v 2 t. T. 2. Osobennaya chast'. M.: Yurajt, 2011. 880 s.

15. Непотизм — раздача ради укрепления своей власти доходных должностей. Bol'shoj e'nciklopedicheskij slovar'. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Bol'shaya Rossijskaya e'nciklopediya. SPb.: Norint, 2004. 1434 с.

16. *Pobegajlo E.F.* Krizis sovremennoj rossijskoj ugovolnoj politiki // Uголовное право. М.: Intel-Sintez, 2004. № 3. С. 132–135.

17. *Severuxin V.A.* K ponyatiyu i soderzhaniyu «sistemny'x ili strukturny'x problem» v Rossijskoj Federacii // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2013. № 2 (12). С. 35–41.

*I.N. Kuksin,  
E.V. Safronova*

**Development of the Institution Responsible  
for the Crimes of Corruption in Russia**

The paper is devoted to combating corruption and further development of the institution responsible for corruption. The state of the fight against crimes of corruption is examined and a set of proposals aimed at curbing corruption in Russian society is introduced.

*Keywords:* corruption; criminal law; criminal policy; confiscation of property; anti-corruption measures.

**А.Н. Писарев**

## **Теоретико-правовые основы формирования современной концепции административной реформы в Российской Федерации и ее субъектах (на примере города Москвы)**

В статье проанализировано понятие административной реформы, исследованы современные подходы к пониманию ее правовой природы. По мнению автора, административная реформа представляет собой совокупность проводимых государством преобразований в системе и структуре органов исполнительной власти в целях совершенствования их организации и повышения эффективности деятельности по реализации закрепляемых в законодательстве полномочий. Выявлены особенности проведения административной реформы в Москве, показаны причины ее недостаточной эффективности.

*Ключевые слова:* административная реформа; государство; исполнительная власть; правительство; постановление; государственное управление.

**Р**азработка концепции административно-правовой реформы и реализация ее мероприятий осуществляется в Российской Федерации и ее субъектах начиная с 90-х годов прошлого века, но до настоящего времени такая реформа, особенно на региональном уровне, не имеет достаточно развернутой теоретико-концептуальной основы. В этой связи А.А. Ливеровский и А.Б. Новиков обоснованно отмечают в целом ряде положений нормативных правовых актов в сфере административной реформы недостаточно четкое теоретическое обоснование или полное отсутствие отдельных дефиниций, несмотря на активное употребление соответствующих им понятий. Поэтому, по их мнению, «особую актуальность приобретает теоретическое обоснование как отдельных нормативных новелл, так и целых административно-правовых блоков административной реформы» [7: с. 23].

Ряд ученых полагает, что избранная в России модель административной реформы недостаточно проработана применительно к условиям и особенностям современного Российского государства, а система проведенных или планируемых к проведению мероприятий в рамках административной реформы не затрагивает в полном объеме фундаментальных теоретических и правовых основ функционирования, как в целом всей вертикали государственной власти, так и, в частности, организации взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти [4; 5].

По этому поводу есть и более категоричная точка зрения В.Г. Вишнякова о фактическом провале административной реформы в Российской Федерации. Он считает, что административная реформа остается незавершенной, находится все еще на стадии разработки концепции, прежде всего в связи с «отсутствием устойчивой концептуальной базы, а также механизмов обратной связи, что не позволяет объективно оценивать результаты административной реформы и своевременно вносить изменения в стратегию и тактику ее проведения» [3: с. 5].

В связи с отсутствием достаточной теоретической и правовой основы административной реформы, проводимой в Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях осуществления государственной власти, актуальной представляется проблема определения базовых юридических понятий и дефиниций, используемых в региональных и федеральных нормативных правовых актах по данной проблематике, в частности, понятия, сущности, конституционно-правовых основ и основных направлений административной реформы.

Для определения понятия «административная реформа» следует прежде всего обратиться к этимологии терминов «реформа» и «административный». Первый — означает изменение, переустройство, преобразование чего-нибудь в какой-либо сфере общественной жизни, области знаний; второй — «осуществляемый администрацией или по ее распоряжению» [9: с. 702].

В.И. Даль под термином «административный» понимал «управление» «заведование», «административный, распорядительный, исполнительный порядок», а под термином «реформа» — «новизну», «преобразование в порядках устройства» [6: с. 5].

Таким образом, логично предположить, что в самом общем, упрощенном виде, административная реформа представляет собой совокупность проводимых государством преобразований в системе и структуре органов исполнительной власти в целях совершенствования их организации и повышения эффективности деятельности по реализации закрепляемых в законодательстве полномочий.

Ряд исследователей рассматривают административную реформу как процесс изменений системы государственного управления в целом, так и в частности — отдельных органов исполнительной власти федерального и регионального уровня. Например, И.А. Василенко определяет административную реформу как «процесс структурных изменений в работе государственного аппарата, направленных на повышение его эффективности» [2: с. 249].

Т.Я. Хабриева под административной реформой понимает «комплекс мероприятий государственной власти по совершенствованию организации исполнительного аппарата государства — государственной администрации, ее функций, форм и методов деятельности» [1: с. 23].

М.П. Петров считает, что административная реформа — это процесс совершенствования административной системы публичного управления посред-

ством пересмотра и оптимизации основных параметров ее организации и функционирования [8: с. 34].

Автор солидаризируется с позицией М.П. Петрова в том, что административная реформа, проводимая на федеральном или региональном уровнях государственной власти, — это объединенная временным периодом политическая и организационно-практическая преобразовательная деятельность, которая характеризуется такими основополагающими признаками, как системность; комплексность; наличие результата в виде повышения эффективности государственного управления [8: с. 38].

Анализ проводимой в Российской Федерации административной реформы на соответствие указанным признакам, к сожалению, приводит к неутешительным выводам.

В качестве примера отсутствия достаточной системности, последовательности и комплексности мероприятий административной реформы следует привести результаты ее проведения в городе Москве, которые весьма критично и принципиально проанализированы в постановлении Правительства Москвы от 19 октября 2010 г. № 945-ПП «О Городской целевой программе по административной реформе в городе Москве на 2011–2013 гг.».

В указанном постановлении признано, что органы исполнительной власти города фактически не участвовали в реализации предусмотренного в Концепции административной реформы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, основного направления ее проведения, связанного с осуществлением деятельности по повышению эффективности государственного управления путем оптимизации системы органов исполнительной власти, регламентации их деятельности и упорядочения реализуемых полномочий, а также исключения избыточного государственного регулирования.

Все основные усилия города Москвы были сосредоточены только на реализации мероприятий по одному из направлений административной реформы, связанному с совершенствованием организации и деятельности городских структур по оказанию государственных услуг по принципу «одного окна».

В постановлении приводятся положения из протокола заседания Правительственной Комиссии, состоявшегося в августе 2007 года (представлен в органы исполнительной власти города Москвы письмом от 14 августа 2007 г. № 4-1914446/7), в которых дана критическая оценка результатов административной реформы в городе Москве, как раз с точки зрения отсутствия достаточной системности и комплексности мероприятий, проводимых в ее рамках.

В частности, отмечается отсутствие:

– утвержденных органами государственной власти города Москвы основополагающих программных документов, в соответствии с которыми можно осуществлять комплексное планирование системы мероприятий администра-

тивного реформирования работы органов исполнительной власти города Москвы и городских организаций;

- единых требований к разработке и применению ведомственных нормативных правовых актов, регулирующих исполнение государственных функций и предоставление государственных услуг;
- механизмов учета интересов заявителей (граждан и организаций) и потребителей государственных услуг;
- нормативных и методических материалов, позволяющих своевременно упразднить избыточные и дублирующие функции органов исполнительной власти, формализовать процессы передачи (наделения) государственными полномочиями городских структур.

Кроме этого, отмечены отсутствие необходимой координации деятельности органов исполнительной власти города Москвы и городских организаций по внедрению систем информационно-технологического обеспечения административных процессов и дистанционного предоставления государственных услуг населению и бизнесу.

Для обеспечения системности и комплексности в Городской целевой программе по административной реформе в городе Москве на 2011–2013 годы намечены мероприятия по всем направлениям, предусмотренным в указанном постановлении Правительства Российской Федерации. Речь идет о деятельности по следующим направлениям:

- оптимизация полномочий органов исполнительной власти города Москвы и городских организаций;
- оптимизация функций органов исполнительной власти города Москвы и городских организаций и создании правовых механизмов, препятствующих неэффективному государственному вмешательству в экономику;
- ликвидация экономически и системно не обоснованных административных барьеров при исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг;
- минимизация количества административных процедур, совершаемых городскими структурами при реализации государственных функций и предоставлении услуг в отношении граждан и бизнеса.
- ограничение вмешательства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства при осуществлении контрольной и надзорной деятельности органами исполнительной власти города Москвы.

Кроме этого, в указанных целях было предусмотрено проведение комплекса системных мероприятий по инвентаризации (сбору и анализу информации) государственных функций и государственных услуг, которые позволят оптимизировать их структуру, перераспределить полномочия по осуществлению таких функций и предоставлению услуг либо передать их на аутсорсинг, упразднить дублирование и ликвидировать излишние функции и услуги либо по-новому определить их содержание.



Отмечена необходимость введения в практику постоянного мониторинга состояния системы городского управления, включающего применение общепринятых индикаторов и статистических показателей, позволяющих оценить эффективность реализации государственных полномочий на территории города Москвы.

Признано, что развитие административной реформы в столице невозможно без эффективного взаимодействия федеральных и городских органов исполнительной власти, деятельность которых должна быть оптимально встроена в общую систему государственного управления<sup>1</sup>.

К большому сожалению, приходится констатировать, что большинство из предусмотренных в указанной Программе мероприятий, связанных прежде всего с разработкой основополагающих программных документов, в соответствии с которыми можно осуществлять комплексное планирование системы мероприятий административного реформирования работы органов исполнительной власти города Москвы и городских организаций, не было реализовано, поскольку в соответствии с постановлением Правительства Москвы от 27 августа 2012 г. № 434-ПП постановление Правительства Москвы от 19 октября 2010 г. № 945-ПП «О Городской целевой программе по административной реформе в городе Москве на 2011–2013 гг.» признано утратившим силу.

В настоящее время общественные отношения, возникающие в исследуемой области, регламентируются в Москве в соответствии с Государственной программой города Москвы «Открытое Правительство» на 2012–2016, утвержденной постановлением Правительства Москвы от 22 февраля 2012 г. № 64 (ред. от 10 июля 2013 г.).

Указанная Программа предусматривает комплекс мероприятий, направленных на повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти города Москвы по реализации одной из закрепляемых за ними функций — функции по предоставлению государственных услуг.

Кроме этого, Программа нацелена на решение задач по повышению эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти города Москвы путем внедрения системы оценки деятельности органов исполнительной власти города Москвы; развитию кадрового потенциала государственной гражданской службы города Москвы; внедрение современных механизмов открытости и подотчетности жителям города Москвы деятельности органов исполнительной власти города Москвы и органов местного самоуправления города Москвы, а также механизмов учета мнений, потребностей и предпочтений жителей города Москвы при принятии управленческих решений<sup>2</sup>.

Нетрудно заметить, что указанные в Программе цели, задачи, основные направления деятельности по реализации запланированных мероприятий си-

<sup>1</sup> Вестник Мэра и Правительства Москвы, ноябрь 2010 г. № 61 URL: [www.mos.ru](http://www.mos.ru) (Дата обращения: 15.02.2014 г.).

<sup>2</sup> Вестник Мэра и Правительства Москвы от 7 марта 2012 г. № 14. URL: [www.mos.ru](http://www.mos.ru) (Дата обращения: 15.02.2014 г.).

стемно не связываются с основными направлениями проводимой в Российской Федерации и городе Москве административной реформой.

В Государственной программе города Москвы «Открытое Правительство» также отсутствует принятый для такого рода документов анализ реализации основных мероприятий административной реформы, предусмотренных предыдущей Городской целевой программой, утвержденной постановлением Правительства Москвы от 19 октября 2010 года, с учетом приведенных выше критических замечаний, высказанных в адрес органов исполнительной власти города Москвы на заседании Правительственной Комиссии, состоявшемся в августе 2007 года. Поэтому возникает естественный вопрос о том, закончилась или продолжается в Москве административная реформа и каковы ее результаты?

Логично предположить, что разработка Государственной программы города Москвы «Открытое Правительство» осуществлялась в соответствии с Концепцией снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и Планом мероприятий по реализации указанной Концепции, которые были утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 года № 1021-р (ред. от 28 августа 2012 г). Тем более что в п. 3 указанного распоряжения органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления при осуществлении своей деятельности рекомендовано руководствоваться положениями Концепции и плана.

В этой связи становится непонятным, почему разработчиками Государственной программы города Москвы «Открытое Правительство» не учтены рекомендации по обеспечению системности, комплексности и преемственности мероприятий, проводимых на всех этапах развития административной реформы, содержащиеся в разделе 3 «Взаимосвязь настоящей Концепции с другими направлениями развития и реформирования государственного управления» и соответственно — почему в указанной Государственной программе отсутствует раздел, посвященный взаимосвязи этой Программы с другими реализуемыми ранее направлениями административной реформы в городе Москве.

В анализируемой Концепции указанная взаимосвязь определяется исходя из того, что «тематика совершенствования государственного управления по сложившейся практике и особенностям правового регулирования состоит из несколько взаимосвязанных между собой базовых блоков — административная реформа, реформа государственной службы, электронное правительство и бюджетная реформа. Содержательное пересечение указанных реформ по составу мероприятий, подходам и идеологии не позволяет их разделять на отдельные частные реформы. Объектом реформирования должен стать государственный сектор со всеми его компонентами — государственной службой, финансами, системой управления и информационными ресурсами.

Настоящая Концепция охватывает существенную часть государственного и муниципального управления, что позволяет подойти комплексно к оптимизации отдельных отраслей. При этом неизбежно затрагиваются иные существенные реформы государственного сектора, успешность мероприятий которых критична для достижения целей настоящей Концепции».

Кроме этого, указанная Концепция в качестве важнейших направлений реформирования государственного управления закрепляет деятельность по оптимизации механизмов осуществления функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления; по совершенствованию разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в различных сферах общественных отношений ([www.mos.ru](http://www.mos.ru)).

Таким образом, становится понятным, что данная Концепция не отменяла сама и не рекомендовала субъектам Российской Федерации отменять проведение комплекса мероприятий в рамках административной реформы, а предусмотренная в ней деятельность по снижению административных барьеров и повышению доступности государственных и муниципальных услуг следует рассматривать в качестве элемента единой системы реформирования государственного управления. Такая деятельность связана с комплексной оптимизацией отдельных отраслей или функций органов исполнительной власти.

Представляется бесспорным, что указанная деятельность должна опираться на разработанные, в том числе органами государственной власти субъектов Российской Федерации, основополагающие программные документы, определяющие соответствующий понятийный аппарат и стратегию комплексного планирования мероприятий по реформированию всей системы государственного управления на федеральном и региональном уровнях государственной власти.

К сожалению, стоит признать, что с принятием Государственной программы «Открытое Правительство» в городе Москве все усилия по реформированию системы государственного управления сосредоточены прежде всего на одном из ее направлений, связанном с повышением эффективности оказываемых государственных услуг.

В этой связи не хотелось бы думать, что тем самым органами исполнительной власти города Москвы повторяются ошибки, допущенные в ходе проведения административной реформы на предыдущих этапах ее исторического развития и связанные прежде всего с осуществлением деятельности по одному из ее направлений, на что обращено внимание в приведенных выше положениях постановления Правительства Москвы от 19 октября 2010 г. № 945-ПП «О Городской целевой программе по административной реформе в городе Москве на 2011–2013 гг.».

Представляется, что, в силу отмеченных выше системности, комплексности и последовательности мероприятий административной реформы, она должна включать в себя не только указанное направление, но и другие

важнейшие направления, связанные с оптимизацией структуры и системы органов исполнительной власти на основе упорядочивания их функций, исключения их избыточности и дублирования, а также четкого разграничения предметов ведения и полномочий, федеральных и региональных органов исполнительной власти; формированием эффективных механизмов реализации определенных в соответствующих правовых актах функций органов исполнительной власти; реформированием и совершенствованием государственной службы на базе современных технологий управления, способствующей повышению ее эффективности и результативности.

По нашему мнению, отсутствие в настоящее время основополагающих программных документов, определяющих правовые, концептуальные основы процесса реформирования государственного управления в городе Москве и как следствие этого — системности, комплексности и последовательности в планировании и проведении мероприятий по всем направлениям такого реформирования, ставит под сомнение успешность реализации целей и задач, определенных в Государственной программе города Москвы «Открытое Правительство».

### *Литература*

1. Административная реформа в России: научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М, 2006. 352 с.
2. *Василенко И.А.* Государственное и муниципальное управление: учебник. М.: Гардарики, 2005. 320 с.
3. *Вишняков В.Г.* Административная реформа: 15 лет поисков концепции // Законодательство и экономика. 2011. № 7. С. 5–17.
4. *Голощанов Р.В.* Теоретико-правовые аспекты административной реформы в современной России // Российская юстиция. 2010. № 7. С. 4–8.
5. *Губарева Т.И.* Административная реформа в России: проблемы и промежуточные итоги // Административное право и процесс. 2012. № 10. С. 29–32.
6. *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. 1. М.: Русский язык, 1979. 560 с.
7. *Ливеровский А.А., Новиков А.Б.* О некоторых теоретических предпосылках административной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 17. С. 22–25.
8. *Петров М.П.* Опыт эволюции публичного управления в России и актуальные задачи административной реформы на современном этапе // История государства и права. 2010. № 8. С. 34–39.
9. Современный толковый словарь русского языка / Гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб.: Норинт, 2001. 960 с.

### *References*

1. *Administrativnaya reforma v Rossii: nauchno-prakticheskoe posobie / Pod red. S.E. Nary'shkina, T.Ya. Xabrievoj.* M.:INFRA-M, 2006. 352 s.
2. *Vasilenko I.A.* Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie: uchebnik. M.: Gardariki, 2005. 320 s.

3. *Vishnyakov V.G.* Administrativnaya reforma: 15 let poiskov koncepcii // *Zakonodatel'stvo i e'konomika*. 2011. № 7. S. 5–17.
4. *Goloshchapov R.V.* Teoretiko-pravovy'e aspekty' administrativnoj reformy' v sovremennoj Rossii // *Rossijskaya yusticiya*. 2010. № 7. S. 4–8.
5. *Gubareva T.I.* Administrativnaya reforma v Rossii: problemy' i promezhutochny'e itogi // *Administrativnoe pravo i process*. 2012. № 10. S. 29–32.
6. *Dal' V.* *Tolkovy'j slovar' zhivogo velikorusskogo yazy'ka*: v 4 t. T. 1. M.: Russkij yazy'k, 1979. 560 s.
7. *Liverovskij A.A., Novikov A.B.* O nekotory'x teoreticheskix predposy'lkax administrativnoj reformy' // *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*. 2007. № 17. S. 22–25.
8. *Petrov M.P.* Opy't e'volucii publichnogo upravleniya v Rossii i aktual'ny'e zadachi administrativnoj reformy' na sovremennom e'tape // *Istoriya gosudarstva i prava*. 2010. № 8. S. 34–39.
9. *Sovremenny'j tolkovy'j slovar' russkogo yazy'ka* / Gl. red. S.A. Kuznecov. SPb.: Norint, 2001. 960 s.

*A.N. Pisarev*

**Theoretical and Legal Basis for the Formation of the Concept  
of Modern Administrative Reform in the Russian Federation and its Subjects  
(by the Example of the City of Moscow)**

The article analyzes the concept of administrative reform, the contemporary approaches to understanding its legal nature are investigated. According to the author the administrative reform is an aggregate of ongoing reforms in the state system and the structure of executive bodies which are used to improve their organizations and the effectiveness of the implementation of assigned authority in the legislation. The features of the administrative reform in Moscow are identified and the reasons for its lack of effectiveness are shown.

*Keywords:* administrative reform; the state; executive power; government; regulation; governance.

Л.Б. Ситдикова

## К вопросу о содержании круга существенных условий договора суррогатного материнства

В статье рассматриваются проблемные вопросы формирования круга существенных условий договора суррогатного материнства. Указывается, что действующее законодательство не предъявляет специальные требования к такому виду договора. Автором предлагается ряд условий, которые должны рассматриваться в качестве существенных в договоре суррогатного материнства.

*Ключевые слова:* договор; существенные условия; суррогатное материнство.

**В** течение длительного времени проблемам правового регулирования суррогатного материнства, несмотря на довольно широкое распространение данного явления в России, не уделялось должного внимания со стороны законодателя. Только в конце 2011 года мы получили законодательное определение данной дефиниции в Основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации [2]. Однако законодатель, закрепив данное понятие и перечислив требования к суррогатной матери, этим и ограничился. Многие проблемные вопросы договорного регулирования суррогатного материнства законодатель оставил за пределами норм права, предложив самостоятельно определять их участникам названных отношений. Одной из ключевых проблем в сфере правового регулирования договора о суррогатном материнстве является установление круга существенных условий договора.

Существенным условием договора суррогатного материнства является предмет договора. К нему относятся действия суррогатной матери, поскольку именно они характеризуют сущность заключаемой сделки. Проблема в определении предмета договора суррогатного материнства заключается в том, что заранее гарантировать рождение живого ребенка невозможно. Следовательно, возникает сложность во включении в предмет договора таких действий, как рождение ребенка и передача его супругам-заказчикам. Как правильно отмечается Е.В. Бурмистровой, «именно эти действия составляют суть договора,

что решительно опровергает возможность исключения данных действий из его предмета» [6: с. 41]. Таким образом, в предмет договора должны войти все действия, которые совершает суррогатная мать в связи с принятием и исполнением обязательств по договору. Действия, совершаемые суррогатной матерью, можно условно разделить на основные и производные. Последние характеризуются тем, что они могут быть совершены только вследствие удачной реализации основных действий. В случае же неудачного исхода беременности их выполнение будет невозможно. При этом обязательства суррогатной матери по договору будут считаться исполненными.

К основным действиям, которые совершаются суррогатной матерью, относят оказание следующих услуг:

- прохождение процедуры имплантации эмбриона (-нов);
- его (их) вынашивание;
- обеспечение благоприятных условий внутриутробного развития.

К производным действиям относятся:

- рождение ребенка;
- подписание необходимых документов для записи супругов-заказчиков родителями новорожденного (-ых).

В научной литературе существует мнение, что договор суррогатного материнства нельзя отнести к гражданско-правовым договорам и соответственно невозможно применение к нему гражданского законодательства о договорах, так как ребенок, который рожден суррогатной матерью, не может быть предметом договора, необходимо отметить еще одно обстоятельство. Безусловно, человек не может являться объектом гражданских прав, а следовательно он не может быть и предметом какого-либо договора. В соответствии со статьей 17 Конституции РФ основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения [1].

Каждый человек имеет право на жизнь, свободу. Именно с фактом рождения ребенка связано возникновение прав и свобод. В соответствии с гражданским законодательством правоспособность гражданина возникает в момент его рождения и прекращается смертью.

На первый взгляд может показаться, что, исходя из аналогии гражданско-правовых договоров, в данных правоотношениях ребенок выступает в качестве результата деятельности суррогатной матери по выполнению своих обязательств, вытекающих из договора суррогатного материнства. И имплантация эмбриона, и его вынашивание, и рождение направлены на создание ребенка, а именно в материальном результате выполненной работы воплощается в большинстве случаев предмет гражданско-правовых договоров. Тем не менее неправильно было бы утверждать, что рожденный ребенок — это результат деятельности суррогатной матери. Результатом ее деятельности по исполнению своих обязательств, вытекающих из договора, является только развитие новорожденного человека из эмбриона в ребенка [9: с. 19–20].

Подтверждением данного вывода служат и положения Закона РФ «О трансплантации органов и (или) тканей человека», в котором эмбрионы упомянуты в качестве разновидностей органов человека, имеющих отношение к процессу воспроизводства человека.

В статье 2 Закона РФ «О трансплантации органов и (или) тканей человека» [4] сказано, что его действие не распространяется на такие органы. Тем самым вышеназванный закон выделяет эмбрионы из общего списка органов человека, имея в виду наличие в данном случае специфики их правового статуса. Нужно учитывать и то, что до момента рождения ребенка с правовой и научной точки зрения его нельзя называть человеком. С момента зачатия будущего ребенка до завершения процесса формирования его органов (органогенеза) речь идет только об эмбрионе (зародыше)<sup>1</sup>.

Таким образом, на протяжении срока действия договора суррогатного материнства будущий ребенок проходит три стадии своего существования: эмбриональную, плодную и внеутробную. С каждой из названных стадий корреспондирует определенное действие суррогатной матери, входящее в предмет договора суррогатного материнства. Так, действие по вынашиванию ребенка будет совершаться во время двух первых стадий, а рождение ребенка и передача его супругам-заказчикам будут происходить уже во время внеутробного периода.

Суррогатная мать, вынашивая имплантированный ей эмбрион, предоставляет ему внутреннюю среду своего организма. Ее образ жизни и действия направляются на его благоприятное внутриутробное развитие и на последующие роды. Эмбрион при наличии создания соответствующих условий почти всегда, при отсутствии патологии у матери, развивается в человека. В эмбрионе заложены все основы жизни, собственно, это уже и есть жизнь. И именно та форма, которую приобрел ребенок, рожденный суррогатной матерью, степень его развития на момент рождения и есть результат деятельности суррогатной матери, а не сам ребенок.

К существенным условиям договора суррогатного материнства следует отнести его форму. По мнению А.И. Антонова [5: с. 272], между супругами-заказчиками и женщиной, которая согласилась выносить и родить ребенка, должен заключаться письменный договор.

На наш взгляд, помимо письменной формы для договора суррогатного материнства целесообразно также его нотариальное удостоверение. Нотариальная форма придаст большую степень надежности договору, подтвердит действительную волю заключающих его сторон, что является необходимым условием в данных правоотношениях. Целесообразно также закрепить правило, в соответствии с которым договор суррогатного материнства считался бы

<sup>1</sup> В акушерстве с девятой недели развития эмбрион называется плодом, поэтому период с девятой недели внутриутробного развития до родов называется плодным (см.: Популярная медицинская энциклопедия / Под ред. Б.В. Петровский. Т. 1. М.: Энциклопедия, 2008. С. 672).



заключенным с момента его нотариального удостоверения. Эту же позицию разделяет Г.Н. Макаренко [8: с. 4], отмечая, что семейно-правовые акты по своей юридической сущности являются сделками, так как направлены на возникновение, изменение и прекращение семейных правоотношений и совершаются лицами, не имеющими властных полномочий по отношению к лицам, интересы которых затрагиваются наступающими юридическими последствиями. Исходя из этого договор о суррогатном материнстве должен заключаться письменно с нотариальным удостоверением.

Решая вопрос о сроке как о существенном условии договора суррогатного материнства, следует закрепить положения, в соответствии с которыми при заключении данного договора должны быть указаны следующие сроки: начала действия договора; окончания действия договора.

Началом действия договора является момент его подписания сторонами. Сложнее обстоит вопрос с датой окончания действия договора. Предусмотреть дату окончания договора не представляется возможным, так как столкновение с различного рода медицинскими трудностями может существенно изменить его временные рамки. Так, на практике беременность зачастую наступает не с первой попытки ЭКО. И даже после успешного зачатия нельзя точно назвать срок рождения ребенка, поскольку беременность может закончиться и преждевременными родами. Тем не менее при заключении договора суррогатного материнства следует указать, что срок окончания его действия наступит в течение 24 часов после выполнения сторонами своих обязательств по данному договору. Таким образом, договор будет считаться исполненным после того, как суррогатная мать подпишет все необходимые документы для передачи и получит все причитающиеся ей денежные средства.

По согласованию между сторонами в договоре также может быть предусмотрен срок исполнения отдельных обязательств, которые вытекают из определенных этапов реализации программы суррогатного материнства.

Стороны могут оформить акт о выполненных по договору обязательствах, а также промежуточные акты о выполнении определенных этапов реализации договора. Этапы исполнения договора можно соотнести с этапами протекания беременности и родов, а именно:

- 1) период подготовки и проведения ЭКО;
- 2) период беременности;
- 3) период подготовки и проведения родов;
- 4) послеродовой период.

Цена договора суррогатного материнства, не являясь его существенным условием, поскольку он может быть заключен и на безвозмездной основе, должна предусматриваться по согласованию сторон с указанием способов ее определения. Цена договора должна включать в себя возмещение расходов суррогатной матери, связанных с беременностью, родами и послеродовым периодом, а также причитающееся ей вознаграждение. Стороны также могут предусмотреть увеличение

суммы вознаграждения в случае, если суррогатная мать выносит многоплодную беременность.

Цена может быть твердой или приблизительной. При отсутствии в договоре четких указаний по этому поводу она должна считаться твердой. Кроме того, стороны могут предусмотреть возможность возникновения непредвиденных затрат. Так, разумно включить в договор положение о том, что супруги-заказчики должны выплатить суррогатной матери компенсацию в случае, если во время вынашивания ребенка и родов возникли осложнения, причинившие ущерб ее здоровью [7: с. 73]. Если говорить о конкретном цифровом выражении, то средняя сумма вознаграждения суррогатной матери в настоящее время в России составляет 700 000 рублей.

Если договором суррогатного материнства не предусмотрена предварительная оплата оказанных услуг или отдельных ее этапов, то обязанность супругов-заказчиков уплатить суррогатной матери обусловленное вознаграждение должна наступать после окончательной сдачи результатов исполнения обязательств суррогатной матерью при условии, что они выполнены надлежащим образом.

Отношения в процессе реализации программы суррогатного материнства способны породить множество споров об интересах его участников. Вот почему договору суррогатного материнства должно быть уделено не меньшее, если не большее внимание со стороны законодателя, чем каким-либо иным договорам, закрепленным в законе. В отличие от иных видов договоров, договор суррогатного материнства помимо сторон, его заключивших, затрагивает также права и интересы ребенка.

Статья 1 Семейного кодекса РФ устанавливает, что регулирование семейных отношений осуществляется в соответствии с принципом обеспечения приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних детей [3]. Поэтому необходима законодательная база, которая содержала бы четкие формулировки по всем возможным вопросам, где не только стороны договора, но и в первую очередь ребенок были бы защищены, а их права и законные интересы — гарантированы.

### *Литература*

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 9. Ст. 851.
2. Федеральный закон РФ от 21.11.2011 г. (ред. от 28.12.2013 г.) № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.
3. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 25.11.2013 г., с изм. от 31.01.2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 16.
4. Закон РФ «О трансплантации органов и (или) тканей человека» от 22.12.1992 г. № 4180-1 (ред. от 29.11.2007 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 62.

5. Антонов А.И. Социология рождаемости (теоретические и методические проблемы). М.: Статистика, 2007. 271 с.
6. Бурмистрова Е.В. Правовое регулирование суррогатного материнства в России // Медицинское право. 2014. № 1. С. 40–48.
7. Григорович Е.В. Искусственное оплодотворение и имплантация эмбриона: семейно-правовой аспект. М.: Дашков и К, 2009. 260 с.
8. Макаренко Г.Н. Правовое регулирование отношений установления отцовства и материнства при применении методов вспомогательных репродуктивных технологий // Медицинское право. 2007. № 2. С. 3–10.
9. Токмашова Н.Ю. К вопросу о необходимости получения генетическими родителями согласия суррогатной матери для приобретения родительских прав на ребенка // Семейное и жилищное право. 2013. № 4. С. 15–25.

### References

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodny'm golosovaniem 12.12.1993 g.) (s uchetom popravok, vnesenny'x Zakonami RF o popravkax k Konstitucii RF ot 30.12.2008 g. № 6-FKZ, ot 30.12.2008 g. № 7-FKZ, ot 05.02.2014 g. № 2-FKZ) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2014. № 9. St. 851.
2. Federal'ny'j zakon RF ot 21.11.2011 g. (red. ot 28.12.2013 g.) № 323-FZ «Ob osnovax ohrany' zdorov'ya grazhdan v Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2011. № 48. St. 6724.
3. Semejny'j kodeks Rossijskoj Federacii ot 29.12.1995 g. № 223-FZ (red. ot 25.11.2013 g., s izm. ot 31.01.2014 g.) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1996. № 1. St. 16.
4. Zakon RF «O transplantacii organov i (ili) tkanej cheloveka» ot 22.12.1992 g. № 4180-1 (red. ot 29.11.2007 g.) // Vedomosti SND i VS RF. 1993. № 2. St. 62.
5. Antonov A.I. Sociologiya rozhdzaamosti (teoreticheskie i metodicheskie problemy'). M.: Statistika, 2007. 271 s.
6. Burmistrova E.V. Pravovoe regulirovanie surrogatnogo materinstva v Rossii // Medicinskoe pravo. 2014. № 1. S. 40–48.
7. Grigorovich E.V. Iskusstvennoe oplodotvorenje i implantaciya embriona: semejno-pravovoj aspekt. M.: Dashkov i K, 2009. 260 s.
8. Makarenko G.N. Pravovoe regulirovanie otnoshenij ustanovleniya otczovstva i materinstva pri primenenii metodov vspomogatel'ny'x reproduktivny'x tehnologij // Medicinskoe pravo. 2007. № 2. S. 3–10.
9. Tokmashova N.Yu. K voprosu o neobxodimosti polucheniya geneticheskimi roditel'yami soglasiya surrogatnoj materi dlya priobreteniya roditel'skix prav na rebenka // Semejnoe i zhilishhnoe pravo. 2013. № 4. S. 15–25.

### L.B. Sitdikova

#### To the Issue of the Content of the Essential Terms of the Surrogacy Contract

The article considers the problematic issues of forming a circle of essential terms of the contract of surrogacy. It is noted that the current legislation does not impose specific requirements on this type of contract. The author proposes a number of conditions which must be regarded as essential in the contract of surrogacy.

*Keywords:* contract; the essential terms; surrogacy.

**Е.А. Севастьянова**

## **Основы профессиональной деятельности оценщика, осуществляющего оценочную деятельность на основании трудового договора с юридическим лицом**

В настоящей статье автор анализирует основные принципы правового статуса оценщика и оценочной деятельности с учетом норм трудового законодательства, регламентирующих правоотношения оценщика — работника и юридического лица — работодателя, а также формулирует предложения по совершенствованию правового регулирования статуса оценщика.

*Ключевые слова:* оценщик; оценочная деятельность; трудовой договор; независимость оценщика; ответственность оценщика; страхование ответственности.

**В** соответствии со ст. 4 Федерального закона от 29.07.1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности» [4] (далее — Закон об оценочной деятельности) субъектом оценочной деятельности является оценщик. Основные требования, которые предъявляются к данному субъекту, — членство в саморегулируемой организации и страхование ответственности.

Свою деятельность оценщик может осуществлять как самостоятельно, ведя частную практику, так и на основании трудового договора с юридическим лицом, отвечающим требованиям ст. 15.1. Закона об оценочной деятельности. Порядок реализации основных принципов оценочной деятельности в случае, когда оценщик ведет частную практику, особых вопросов не вызывает. Однако если оценщик является работником юридического лица, то есть состоит в трудовых отношениях, реализация основ осуществления оценочной деятельности вызывает, по нашему мнению, определенные проблемы.

Статья 16 Закона об оценочной деятельности устанавливает принцип независимости оценщика и юридического лица, работником которого является оценщик, при проведении оценки. Исходя из того, что цель проведения оценки — установление рыночной цены оцениваемого объекта, независимость необходимо признать важнейшим принципом оценочной деятельности,

несоблюдение которого ставит вопрос о целесообразности проведения оценки и достоверности ее результатов. Однако содержание ст. 16 Закона об оценочной деятельности вызывает вопросы с точки зрения того, каким образом можно обеспечить независимость проведения оценки.

В первую очередь обратимся к ограничениям, устанавливаемым в отношении проведения оценки. Так, из абз. 1 ст. 16 Закона об оценочной деятельности следует, что оценка объекта не может проводиться оценщиком, имеющим имущественный интерес в объекте оценки. Из дальнейшего содержания данной статьи следует, что проведение оценки объекта не допускается, если в отношении него оценщик имеет вещные или обязательственные права вне договора.

Как конструирование приведенных норм, так и их соотношение вызывает вопросы. Во-первых, полагаем, что формула «имеющим имущественный интерес» уже охватывает случаи наличия у оценщика вещных и обязательственных прав, поскольку при наличии у лица подобных прав его имущественный интерес к объекту очевиден. Во-вторых, словосочетание «проведение оценки объекта оценки не допускается» оставляет вопрос, не допускается ли оценка объекта именно конкретным оценщиком либо вообще любым оценщиком (а именно такой вывод можно сделать, если следовать буквальному прочтению приведенной нормы). В-третьих, неясно, почему законодатель особо обозначил именно случай наличия у оценщика по отношению к объекту оценки обязательственных прав вне договора. Значит ли это, что возникновение у оценщика обязательственных прав на основании договора не препятствует проведению им оценки?

Далее устанавливаются также ограничения на заключение договора о проведении оценки и для юридического лица, являющегося работодателем оценщика. К таковым относятся наличие имущественного интереса в объекте оценки, аффилированность по отношению к заказчику, а также иные случаи, установленные законодательством РФ. Однако в данном случае отсутствует еще одна ситуация, которая очевидно должна препятствовать заключению договора на проведение оценки. Речь идет о заинтересованности оценщиков, которые являются работниками такого юридического лица, ведь если оценщик, которого привлекает юридическое лицо к проведению оценки, заинтересован в ее результате (в силу тех или иных обстоятельств), то такую оценку нельзя признать независимой; также возникают сомнения в ее обоснованности и объективности. Безусловно, часть противоречий снимается запретом на заключение договора между аффилированными лицами. Однако если «заинтересованный» оценщик не является учредителем (участником, акционером), руководителем либо иным лицом, влияющим на деятельность организации (и соответственно аффилированность с заказчиком не возникнет), это не будет препятствовать заключению работодателем договора на оценку объекта, в отношении которого как раз и имеется заинтересованность.

Далее, ст. 16 Закона об оценочной деятельности содержит запрет вмешательства заказчика и иных лиц в деятельность оценщика. Однако полагаем

необходимым усилить содержание данного положения и указать на ограничение влияния юридического лица — работодателя на его работника-оценщика. Ведь в силу п. 5 ст. 81 Трудового кодекса Российской Федерации [3] неоднократное неисполнение работником его трудовых обязанностей может служить основанием для его увольнения по инициативе работодателя.

На основании приведенного выше предлагаем изложить ст. 16 Закона об оценочной деятельности в следующей редакции:

«Статья 16. Независимость оценщика и юридического лица, с которым оценщик заключил трудовой договор.

1. Оценка объекта оценки не может проводиться оценщиком, если он является кредитором, должником, учредителем, участником (членом), собственником, акционером, должностным лицом или работником юридического лица — заказчика, лицом, имеющим имущественный интерес в объекте оценки (в том числе вещных или обязательственных прав в отношении объекта оценки), либо состоит с указанными лицами в близком родстве или свойстве. Также оценка объекта оценки не может проводиться оценщиком, если заказчик является страховщиком оценщика.

2. Юридическое лицо не вправе заключать договор на проведение оценки с заказчиком в случаях, если оно имеет имущественный интерес в объекте оценки и (или) является аффилированным лицом, кредитором или должником заказчика, а также если оценщик, являющийся работником юридического лица и привлекаемый им для проведения оценки данной категории объектов оценки, является заинтересованным лицом в силу обстоятельств, предусмотренных частью 1 настоящей статьи.

3. Не допускается вмешательство заказчика либо иных заинтересованных лиц в деятельность оценщика, если это может негативно повлиять на достоверность результата проведения оценки, в том числе ограничение круга вопросов, подлежащих выяснению или определению при проведении оценки объекта оценки.

Оценщик вправе не исполнять требования работодателя — юридического лица, с которым заказчик заключил договор на оценку, если исполнение таких требований может негативно повлиять на достоверность результата проведения оценки объекта оценки. Оценщик вправе отказаться от проведения оценки объекта оценки, если в отношении него действуют обстоятельства, влияющие на его заинтересованность и предусмотренные частью 1 настоящей статьи.

Неисполнение требований работодателя — юридического лица, с которым заказчик заключил договор на оценку объекта оценки, а также отказ оценщика от проведения этой оценки, если в отношении него действуют обстоятельства, предусмотренные частью 1 настоящей статьи, не являются неисполнением оценщиком трудовых обязанностей и не могут служить основанием для привлечения оценщика к дисциплинарной или иной ответственности, в том числе и для увольнения оценщика.

Размер оплаты оценщику, юридическому лицу, с которым оценщик заключил трудовой договор, за проведение оценки объекта оценки не может зависеть от итоговой величины стоимости объекта оценки».

Далее остановимся на вопросах, связанных с ответственностью оценщика, который осуществляет свою деятельность как работник юридического лица. А. Курбатов именует правовое регулирование в этой области как «воплощение юридического абсурда» [8], и с этим сложно не согласиться, несмотря на определенную резкость формулировки.

Рассмотрим эту ситуацию подробнее. В силу ст. 9 Закона об оценочной деятельности основанием для проведения оценки является договор. Если оценщик осуществляет свою деятельность в качестве работника, то этот договор заключается с его работодателем.

В первую очередь возникает вопрос о правовой природе такого договора, является ли договор на проведение оценки договором подряда либо договором возмездного оказания услуг. Полагаем, что, несмотря на наличие отдельного результата — отчета об оценке, рассматриваемый договор необходимо относить к договорам возмездного оказания услуг. Об этом в частности свидетельствуют те сведения, которые должны быть указаны в договоре в силу ст. 10 Закона об оценочной деятельности, а именно:

- сведения на применяемые стандарты оценочной деятельности;
- сведения об оценщике.

То есть акцент правового регулирования делается именно на процессе оценки, а не на результате. Кроме того, отчет об оценке — это лишь формализованное выражение определенной информации о стоимости объекта оценки. При этом для заказчика важна именно информация, а не отчет как таковой. На данное обстоятельство указывает и Л.Б. Ситдикова [10, 11]. Если утрировать, то информация о рыночной стоимости объекта оценки, даже если она будет выражена в ненадлежащей форме, для заказчика принципиально важнее, чем верно оформленный отчет, но не содержащий выводов о рыночной стоимости. Оговоримся, что только в том случае, когда выводы оценщика облечены в требуемой форме, они могут быть приняты в качестве основы для заключения договоров, постановки на балансовый учет и т.д., но оплачивает заказчик в первую очередь те выводы, которые делает оценщик в процессе оценки.

Сторонами договора на проведение оценки являются заказчик и исполнитель — юридическое лицо, работником которого являются оценщики. Возникает вопрос о том, в каком объеме и в каких случаях исполнитель несет ответственность перед заказчиком. Очевидно, что нарушение срока оказания услуг, неисполнение услуг служат основаниями для наступления ответственности исполнителя. Однако ситуация с некачественным оказанием услуг не видится столь однозначной.

Итак, договорные обязательства существуют между заказчиком и исполнителем — работодателем оценщика. У оценщика договорные обязательства

существуют только с работодателем (по трудовому договору). Однако оценщик в силу требований ст. 24.7 Закона об оценочной деятельности обязан страховать ответственность при осуществлении оценочной деятельности перед заказчиком и (или) третьими лицами. При этом фактически договор, заключенный между заказчиком и исполнителем, выполняет работник исполнителя — оценщик.

Предположим, что оценщик нарушает условия договора на проведение оценки и представляет недостоверный отчет. Какова будет в этом случае ответственность оценщика и его работодателя?

Исходя из абз. 2 ст. 24.7 Закона об оценочной деятельности, страховым случаем являются такие действия или бездействие оценщика, которые одновременно:

- причинили ущерб;
- были вызваны нарушением требований федеральных стандартов оценки, стандартов и правил оценочной деятельности, установленных саморегулируемой организацией оценщиков, членом которой являлся оценщик;
- данные факты были установлены вступившим в законную силу решением суда или арбитражного суда.

В этом случае страховщик выплатит заказчику или третьему лицу сумму, равную размеру ущерба, но не более страховой суммы. Эту ответственность следует признать внедоговорной, поскольку, как уже было упомянуто между заказчиком и оценщиком прямых договорных отношений не возникает.

Если же хотя бы одно из указанных условий отсутствует, то решение вопроса об ответственности за ненадлежащее качество оценки или отчета об оценке становится проблематичным. Оценщик ответственность перед заказчиком нести не может (договор между ними не заключался; страховой случай не наступил).

Далее само юридическое лицо — работодатель также не несет ответственности за качество оценки, поскольку правила Закона об оценочной деятельности являются фактически специальными по отношению к нормам Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), в частности ст. 402 ГК РФ [1], ст. 1068 ГК РФ [2], посвященных вопросам ответственности работодателя за действия, совершенные его работником.

Из приведенных положений следует, что если работодатель оценщика не возложит на себя ответственность за «некачественный» результат оценки в договоре (а это не является его обязанностью в силу абз. 2 ст. 24.6 Закона об оценочной деятельности), то ответственность за данное нарушение условий договора ни оценщик, ни юридическое лицо — его работодатель нести не будут (повторимся, если нарушение не будет являться страховым случаем по договору обязательного страхования ответственности оценщика при осуществлении оценочной деятельности).

Устранение данного явного пробела в правовом регулировании видится в следующем:



– прямое указание в Законе об оценочной деятельности на то, что действие норм ст.ст. 402, 1068 ГК РФ распространяется на отношения между заказчиком и юридическим лицом, с которым оценщик заключил трудовой договор;

– установление обязанности страхования ответственности не в отношении оценщика (если он осуществляет свою профессиональную деятельность в качестве наемного работника), а в отношении его работодателя.

При осуществлении своей профессиональной деятельности оценщик должен соблюдать требования действующего законодательства РФ, а также федеральных стандартов оценки и стандартов и правил оценочной деятельности, утвержденных саморегулируемой организацией оценщиков, членом которой он является.

Необходимо отметить, что действующие федеральные стандарты оценки неоднократно подвергались критике; также указывалось и на существование в международной практике иных стандартов, качество которых проверено временем [9: с. 85–86]. Полагаем, что нет необходимости повторять основные доводы критиков существующих стандартов. Перечислим лишь некоторые аспекты.

Итак, Федеральный стандарт оценки «Общие понятия оценки, подходы к оценке и требования к проведению оценки (ФСО № 1)» [6] (далее Стандарт ФСО № 1) устанавливает три основных подхода к оценке: доходный, сравнительный и затратный (п.п. 13–15 Стандарта ФСО № 1). Однако возможность применения данных подходов выглядит сомнительной в случае, если оценивается в известной степени уникальный объект, например здание, являющееся объектом культурного наследия. Поясним данное утверждение подробнее.

Доходный подход основывается на оценке ожидаемых доходов от использования объекта оценки. Однако данный подход не учитывает, какие расходы нужно понести, чтобы объект оценки (памятник культурного наследия) поддерживался в надлежащем состоянии. Доход от продажи или сдачи в аренду объекта культурного наследия не будет принципиально выше, чем от продажи или сдачи в аренду «обычного» здания, расположенного в аналогичном месте. Однако расходы на содержание, «обремененность» здания охранным обязательством повышает расходы по отношению к зданию, которое объектом культурного наследия не признано. Исходя из этого можно прогнозировать меньший интерес покупателей (если не будет предложена более низкая цена продажи по сравнению с соседними объектами) либо более высокие расходы арендодателя для того, чтобы сдать в аренду здание по цене, аналогичной ценам соседних объектов недвижимости. Доходный подход это не учитывает.

Сравнительный подход основывается на сравнении с иными аналогичными по характеристикам объектами, в отношении которых имеются сведения о цене. Однако в отношении объекта культурного наследия таких аналогов может и не быть, ведь на стоимость здания в таком случае влияет не только

его месторасположение и техническое состояние, но и требуемые вложения, «история» объекта и т. д.

Затратный подход подразумевает определение стоимости строительства точно такого же здания из таких же материалов. Однако опять же затратный подход не учитывает «историю» объекта и его уникальность, ведь стоимость гипса не учитывает уникальность сделанной из нее лепнины, цена краски не связана с ценностью потолочной росписи, а расценки на древесину не отражают суммы, в которую возможно оценить сделанные из нее резные панели.

При этом какие-либо методики, которые не только позволяли бы, но и обязывали бы оценщика учитывать в рыночной стоимости объекта оценки подобную уникальность, в настоящее время отсутствуют.

Еще ряд проблем, связанных с регулированием оценочной деятельности, стала более отчетливой при реализации положений Федерального закона от 22.07.2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [5] (далее — Закон № 159-ФЗ). В силу ст. 8 Закона об оценочной деятельности оценка объектов, которые отчуждались в соответствии с условиями Закона № 159-ФЗ, является обязательной.

На практике сложилась следующая ситуация. Договор на проведение оценки заключался между органом государственной власти или местного самоуправления — представителем собственника отчуждаемого объекта и оценщиком либо юридическим лицом — работодателем оценщика. При этом оценщику предоставлялись техническая и правоустанавливающая документация на оцениваемый объект. Далее, при посещении объекта оценщик фиксировал текущее состояние объекта и на основании этого текущего состояния давал заключение о его рыночной стоимости. В результате оказалось, что чем меньше арендатор вкладывал денежных средств в поддержание и улучшение арендуемого объекта, тем ниже была для него выкупная стоимость, и наоборот. То есть арендатор, не слишком усердно выполнявший свою обязанность по текущему ремонту арендуемого имущества, в итоге оказывался в более выигрышном положении, чем арендатор, относившийся к объекту аренды как к своему собственному.

Полагаем, что данная ситуация должна быть устранена внесением в Стандарт ФСО № 1 требования выяснять состояние объекта оценки при сдаче объекта оценки в аренду и затрат, понесенных арендатором на содержание объекта оценки в случае, когда объект оценки отчуждается арендатору. Полагаем, что такое требование стимулировало бы арендаторов более добросовестно относиться к арендованному имуществу.

Еще одна проблема, которая также наиболее явно проявилась именно при реализации Закона № 159-ФЗ, связана с возможностью оспаривания от-

чета об оценке. Возможность оспаривания отчета об оценке и содержащихся в нем сведений установлена ст. 13 Закона об оценочной деятельности. Порядок ее применения был разъяснен в Информационном письме Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30.05.2005 г. № 92 «О рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании оценки имущества, произведенной независимым оценщиком» [7]. В силу п. 1 данного Информационного письма оспаривание достоверности величины рыночной стоимости объекта оценки возможно только в том случае, если эта величина обязательна для сторон сделки. Если же законодательством (в частности, ст. 8 Закона об оценочной деятельности) установлена лишь обязанность проведения оценки как таковой, то в данном случае оценка не признается обязательной, носит рекомендательный характер и не может быть оспорена путем предъявления самостоятельного иска (только в связи с предъявлением иных исковых требований).

Полагаем, что подобное толкование ст. 13 Закона об оценочной деятельности не является достаточно взвешенным, так как не учитывает ситуации, когда сдача в аренду или отчуждение государственного или муниципального имущества осуществляется без проведения торгов, конкурса или аукциона. В этом случае размер арендной платы либо стоимость продажи имущества «перекочевывает» в договора аренды или купли-продажи соответственно в неизменном виде, поскольку иную стоимость, отклоняющуюся от оценочной, продавец — орган государственной власти или местного самоуправления — установить не вправе. В силу этого рыночная стоимость, определенная оценщиком, фактически становится обязательной для арендатора или покупателя такого имущества, хотя права оспаривать ее арендатор (покупатель) лишен.

Полагаем, что данное упущение может быть устранено путем дополнения ст. 8 Закона об оценочной деятельности абзацем следующего содержания:

«В случае, если сдача в аренду, приватизация или иное отчуждение государственного или муниципального имущества осуществляется без проведения процедур конкурса и (или) аукциона, предусмотренных законодательством РФ о закупках, рыночная стоимость объекта оценки, определенная оценщиком, является обязательной для сторон сделки по аренде, приватизации или иному отчуждению государственного или муниципального имущества».

В заключение хотелось бы отметить, что совершенствование законодательства в сфере оценочной деятельности является настоятельной необходимостью. Устранение пробелов в действующем Законе об оценочной деятельности, а не усиление репрессивных мер в отношении оценщиков, должно послужить повышению профессионального уровня сообщества оценщиков, а также повышению уровня доверия к оценщикам со стороны общества и государства.

### *Литература*

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 02.11.2013 г.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 3.
4. Федеральный закон от 29.07.1998 г. № 135-ФЗ (ред. от 12.03.2014 г.) «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.
5. Федеральный закон от 22.07.2008 г. № 159-ФЗ (ред. от 02.07.2013 г.) «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 30. Ч. 1. Ст. 3615.
6. Приказ Минэкономразвития РФ от 20.07.2007 г. № 256 (ред. от 22.10.2010 г.) «Об утверждении федерального стандарта оценки “Общие понятия оценки, подходы к оценке и требования к проведению оценки (ФСО № 1)”» // Российская газета. 2007. 04 сентября.
7. Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30.05.2005 г. № 92 «О рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании оценки имущества, произведенной независимым оценщиком» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2005. № 7.
8. Курбатов А. Ответственность оценщиков, работающих по трудовому договору, как воплощение юридического абсурда // Корпоративный юрист. 2010. № 9. С. 12.
9. Терентьев А.Н., Абурахманов В.С. Стандарты оценки RICS — международная практика регулирования профессиональной деятельности оценщиков // Административное и муниципальное право. 2011. № 4. С. 80–86.
10. Ситдикова Л.Б. Проблемы определения правовой природы договора проведения оценки и риэлторского договора // Российская юстиция. 2008. № 5. С. 6–9.
11. Ситдикова Л.Б. Теоретические и практические проблемы правового регулирования информационных и консультационных услуг в гражданском праве России. М.: Юрист, 2008. 343 с.

### *References*

1. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii. Chast' pervaya ot 30.11.1994 g. № 51-FZ (red. ot 02.11.2013 g.) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1994. № 32. St. 3301.
2. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii. Chast' vtoraya ot 26.01.1996 g. № 14-FZ (red. ot 28.12.2013 g.) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1996. № 5. St. 410.
3. Trudovoj kodeks Rossijskoj Federacii ot 30.12.2001 g. № 197-FZ (red. ot 28.12.2013 g.) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2002. № 1. Ch. 1. St. 3.
4. Federal'nyj zakon ot 29.07.1998 g. № 135-FZ (red. ot 12.03.2014 g.) «Ob očnonoj deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1998. № 31. St. 3813.

5. Federal'nyj zakon ot 22.07.2008 g. № 159-FZ (red. ot 02.07.2013 g.) «Ob osobennostyax otchuzhdeniya nedvizhimogo imushhestva, naxodyashhegosya v gosudarstvennoj sobstvennosti sub'ektov Rossijskoj Federacii ili v municipal'noj sobstvennosti i arenduemogo sub'ektami malogo i srednego predprinimatel'stva, i o vnesenii izmenenij v otdel'ny'e zakonodatel'ny'e akty' Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2008. № 30. Ch. 1. St. 3615.
6. Prikaz Mine'konomrazvitiya RF ot 20.07.2007 g. № 256 (red. ot 22.10.2010 g.) «Ob utverzhdenii federal'nogo standarta ocenki «Obshhie ponyatiya ocenki, podxody' k ocenke i trebovaniya k provedeniyu ocenki (FSO № 1)»» // Rossijskaya gazeta. 2007. 04 sentyabrya.
7. Informacionnoe pis'mo Prezidiuma Vy'sshego Arbitrazhnogo Suda RF ot 30.05.2005 g. № 92 «O rassmotrenii arbitrazhny'mi sudami del ob osparivanii ocenki imushhestva, proizvedennoj nezavisimym ocenshhikom» // Vestnik Vy'sshego Arbitrazhnogo Suda RF. 2005. № 7.
8. *Kurbatov A.* Otvetstvennost' ocenshhikov, rabotayushix po trudovomu dogovoru, kak voploshhenie yuridicheskogo absurda // Korporativnyj yurist. 2010. № 9. S. 12.
9. *Terent'ev A.N., Aburaxmanov V.S.* Standarty' ocenki RICS — mezhdunarodnaya praktika regulirovaniya professional'noj deyatel'nosti ocenshhikov // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2011. № 4. S. 80–86.
10. *Sitdikova L.B.* Problemy' opredeleniya pravovoj prirody' dogovora provedeniya ocenki i rieltorskogo dogovora // Rossijskaya yusticiya. 2008. № 5. S. 6–9.
11. *Sitdikova L.B.* Teoreticheskie i prakticheskie problemy' pravovogo regulirovaniya informacionny'x i konsul'tacionny'x uslug v grazhdanskom prave Rossii. M.: Yurist, 2008. 343 s.

### ***E.A. Sevastyanova***

#### **Fundamentals of the Professional Activity of the Appraiser Carrying out Assessment Activities under an Employment Contract with a Legal Entity**

In this article the author analyzes the basic principles of the legal status of the appraiser and assessment activity taking into account labor laws governing the legal appraiser, the employee and the legal entity, the employer. The author also formulates suggestions for improving the legal regulation of the status of the appraiser.

*Keywords:* appraiser; assessment activity; employment contract; appraiser's independence; liability of the appraiser; insurance liability.

**Н.Н. Андреева**

**Обзор ежегодной студенческой конференции  
«Дни науки юридического факультета»  
(27 марта 2014 г.)**

**27** марта 2014 г. в рамках «Дней науки МГПУ–2014» на юридическом факультете состоялась ежегодная студенческая конференция «Дни науки юридического факультета МГПУ». Конференция традиционно состояла из пленарного заседания, работы секций и итогового совместного заседания.

На пленарном заседании с приветствием к участникам конференции выступил декан юридического факультета Дмитрий Александрович Ростиславлев. Затем слово было передано докладчикам. Перед студентами 1 и 2 (сокращенный срок обучения) курсов выступали доктор юридических наук, профессор Арутюнов Александр Арташевич с научным докладом «О профессиональных особенностях деятельности адвокатов», а также студентка 4 курса Соломатина Елена Владимировна с презентацией проекта «Школа права». Перед студентами 2, 3 и 4 курсов — Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Куксин Иван Николаевич с научным докладом «Развитие института ответственности за коррупционные преступления в России».

В рамках конференции кафедрами факультета была организована работа 16 секций.

Кафедру теории и истории государства и права представляли 4 секции, посвященные нормативному и индивидуальному в правовом регулировании, проблемам теории и практики правового статуса, национально-историческим формам государства и права. Также не оставила без внимания кафедра и юбилейную дату, посвященную 150-летию со дня проведения Судебной реформы 1864 года. Возглавляли работу секций заведующий кафедрой, заслуженный юрист РСФСР, профессор В.А. Северухин, кандидат юридических наук, доцент Е.М. Крупеня, доктор юридических наук, профессор Д.А. Пашенцев,

кандидат исторических наук, доцент А.В. Звонарев, кандидат юридических наук, доцент А.В. Львов, кандидат исторических наук, доцент Д.А. Ростиславлев, кандидат юридических наук, доцент М.В. Яровая.

Кафедра государственно-правовых дисциплин организовала работу секции «Российские реформы: прошлое, настоящее, перспективы». Научные сообщения секции охватывали проблемы, возникающие в ходе проведения реформ в области системы государственного управления, образования, военной и земельной реформ. Также рассматривались перспективы реформ, связанных с вхождением в состав Российской Федерации новых субъектов. Секция работала под руководством заведующего кафедрой кандидата юридических наук, доцента А.Ю. Царева и кандидата юридических наук, доцента М.К. Топорковой.

Кафедру гражданско-правовых дисциплин представляли 5 секций: актуальные проблемы гражданского права, актуальные проблемы процессуального права, актуальные проблемы права в системе предпринимательских отношений, взаимодействие норм гражданского и семейного права в регулировании общественных отношений, актуальные проблемы трудового права и социального обеспечения. На заседании секций рассматривались проблемы реализации права частной собственности, приобретения права собственности на природные ресурсы, обсуждались вопросы защиты прав потребителей, правового регулирования авторского права, компенсации морального вреда, обязательного страхования гражданской ответственности, особенности рассмотрения судами различных категорий дел, вопросы семейных, трудовых правоотношений, социального обеспечения и др. Работа секций была организована заведующей кафедрой, кандидатом юридических наук, доцентом О.В. Ефимовой, кандидатом юридических наук, доцентом Н.Г. Мажинской, кандидатом юридических наук, доцентом Р.Р. Ленковской, кандидатом юридических наук, доцентом Н.В. Дутовой, кандидатом юридических наук, доцентом Е.Е. Рязановым, кандидатом юридических наук, доцентом Е.Ф. Балашовой, кандидатом юридических наук, доцентом О.В. Сиваковым, старшим преподавателем Е.В. Питько и старшим преподавателем И.В. Панкратовой.

Секции кафедры уголовно-правовых дисциплин рассматривали вопросы уголовного права (общей и особенной частей) и криминологии, в том числе тенденции развития уголовного закона в современный период, проблемы правового регулирования противодействия торговли людьми, легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и проблемы квалификации взяточничества, мошенничества и др. Руководство секциями осуществлялось заведующим кафедрой доктором юридических наук, профессором А.В. Росточкинским, заслуженным юристом Российской Федерации доктором юридических наук, профессором И. Н. Куксиным, кандидатом юридических наук, доцентом Р.С. Данелян.

Секция «Искусство допроса» представляла кафедру Уголовного процесса и криминалистики. Возглавляли работу секции кандидат юридических наук,

доцент К.А. Толпекин и кандидат юридических наук, доцент Т.Ф. Мещерякова. Студентами были подготовлены научные сообщения по общим вопросам тактики допроса, по проблемам допроса в условиях конфликтной и бесконфликтной ситуаций, особенностям допроса малолетних и несовершеннолетних, методам допроса и особенностям их использования.

Традиционно в рамках научной школы, действующей на факультете, сотрудниками кафедры международного права и прав человека были организованы секции, посвященные проблематике прав человека. На секциях обсуждались проблемы реализации и защиты прав человека, формирования толерантности, имплементации международных стандартов защиты прав ребенка в зарубежных странах, освещался обзор практики Европейского суда по правам человека и др. Возглавляли работу секций заведующий кафедрой доктор исторических наук, профессор А.И. Кривенький, кандидат юридических наук, доцент Е.М. Павленко, кандидат юридических наук, доцент С.А. Бурьянов, старший преподаватель Н.С. Шутикова.

В конференции принимали участие студенты юридического факультета ГБОУ ВПО МГПУ, студенты Российского государственного социального университета, Московского государственного университета экономики, статистики и информатики, Северо-Кавказского федерального университета (филиал г. Пятигорска), а также студенты Института психологии, социологии и социальных отношений ГБОУ ВПО МГПУ.



**Л.Б. Ситдикова**

**Рецензия на монографию:  
Правовое регулирование инноваций  
в образовании / Под общ. ред. д.ю.н.,  
профессора Д.А. Пашенцева  
(М.: Финансовый университет, 2013. 156 с.)**

**М**онографическое исследование «Правовое регулирование инноваций в образовании», опубликованное в 2013 году, подготовлено коллективом авторов под руководством профессора Д.А. Пашенцева.

Актуальность рассматриваемой в монографии проблематики не вызывает сомнений. В условиях, когда руководством страны объявлен курс на инновационное развитие, важное значение приобретает формирование нормативно-правовой базы для создания малых инновационных предприятий при высших учебных заведениях, а также закрепление на законодательном уровне и внедрение в практику механизмов стимулирования развития таких предприятий посредством налоговых, информационных и иных льгот. Данные аспекты и стали предметом научного анализа в рецензируемой монографии.

В монографии исследованы такие важные аспекты, как понятие и сущность инноваций и инновационной деятельности применительно к предприятиям, создаваемым образовательными учреждениями, правовые основы создания инновационных предприятий при образовательном учреждении, особенности налогообложения инновационных предприятий при образовательном учреждении. Особое внимание авторы монографии уделяют проблемам совершенствования правового регулирования деятельности инновационных предприятий при образовательном учреждении.

Монография имеет достаточно четкую и логичную структуру. Первая глава посвящена инновациям и их развитию в современных условиях. В главе проанализирован зарубежный опыт стимулирования инновационного развития, показано его значение для формирования инновационной системы в со-

временной России. По мнению авторов, анализ зарубежного опыта свидетельствует о важности двух составных частей в поддержке инноваций: финансовой и организационной.

В главе также подчеркивается, что «интересы инновационного развития требуют проведения определенной модернизации действующего законодательства, в том числе налогового законодательства, которое должно предоставлять льготы субъектам инновационной деятельности, включая иностранных инвесторов; и таможенного законодательства в части снижения пошлин на ввозимое оборудование для научных исследований» [3: с. 20].

Особый интерес вызывает глава третья, в которой раскрывается финансовый механизм деятельности инновационных предприятий при образовательных учреждениях. Авторы подчеркивают, что существенным фактором, затрудняющим создание малых инновационных предприятий, является незаинтересованность предпринимательского сектора экономики финансировать инновационные проекты.

В четвертой главе рассматривается роль интеллектуальной собственности и ее охраны в контексте деятельности малых инновационных предприятий при образовательных учреждениях. По мнению авторов, необходимо усилить правовую охрану результатов интеллектуальной деятельности, что будет способствовать ее коммерциализации.

Проведенное исследование позволило авторам сделать актуальные выводы, направленные на совершенствование нормативной базы регулирования инноваций в образовании. Можно согласиться с авторами в том, что законодательная база для создания малых инновационных предприятий при высших учебных заведениях в Российской Федерации создана, но она требует совершенствования, в первую очередь, в плане формирования правового механизма стимулирования успешной инновационной деятельности таких предприятий; целостная система правового регулирования поддержки инновационного развития в сфере образования пока отсутствует.

Можно также поддержать вывод авторов монографии о том, что учебные и научные учреждения должны получить больше свободы в использовании результатов своих научных исследований, в том числе использования получаемых от их внедрения средств.

В целом, монография соответствует современному уровню развития отечественной юридической науки, является актуальной для теории и практики. Вызывает сожаление только очень небольшой тираж, который делает это полезное издание практически недоступным для широкого круга работников образования. Более доступны статьи, в которых опубликованы отдельные фрагменты монографического исследования [1; 2]. Тем не менее остается надеяться на переиздание всей научной работы.

*Литература*

1. Грудцына Л.Ю., Пашенцев Д.А., Шленева Е.В. Основные направления формирования концепции правового обеспечения комплексной национальной инновационной системы // Образование и право. 2011. № 6. С. 130–138.
2. Пашенцев Д.А. Правовые основы инноваций и инновационной деятельности в Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2012. № 50. С. 81–83.
3. Правовое регулирование инноваций в образовании / Под общ. ред. д.ю.н., профессора Д.А. Пашенцева. М.: Финансовый университет, 2013. 156 с.

*References*

1. Grudcy'na L.Yu., Pashencev D.A., Shleneva E.V. Osnovny'e napravleniya formirovaniya koncepcij pravovogo obespecheniya kompleksnoj nacional'noj innovacionnoj sistemy' // Obrazovanie i pravo. 2011. № 6. S. 130–138.
2. Pashencev D.A. Pravovy'e osnovy' innovacij i innovacionnoj deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii // Evrazijskij juridicheskij zhurnal. 2012. № 50. S. 81–83.
3. Pravovoe regulirovanie innovacij v obrazovanii / Pod obshh. red. d.yu.n., profesora D.A. Pashenceva. M.: Finansovy'j universitet, 2013. 156 s.

**АВТОРЫ «ВЕСТНИКА МГПУ»,  
СЕРИЯ «ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ»  
2014, № 3 (15)**

**Андреянова Надежда Николаевна** — кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики ГБОУ ВПО МГПУ (sky\_dot@mail.ru).

**Борисова Наталья Евгеньевна** — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин ГБОУ ВПО МГПУ (Ne0609@bk.ru).

**Булаков Олег Николаевич** — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Московского гуманитарного университета (bulakov62@yandex.ru).

**Звонарев Андрей Владимирович** — кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права ГБОУ ВПО МГПУ (zvonarev\_av@mail.ru).

**Комарова Валентина Викторовна** — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВПО МГЮУ О.Е. Кутафина, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин ГБОУ ВПО МГПУ, член Ассоциации Comitas Gentium France; член-корреспондент Российской академии естествознания (РАЕ) по секции «Юридические науки» (tina66@bk.ru).

**Куксин Иван Николаевич** — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин ГБОУ ВПО МГПУ (proffkuk-1944@yandex.ua).

**Писарев Александр Николаевич** — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин МГУУ Правительства Москвы (a.n.pisarev@mail.ru).

**Пономарева Юлия Юрьевна** — кандидат исторических наук, доцент кафедры международно-правовых дисциплин РАНХ и ГС (Орловский филиал) (Ponomarevajulia799@mail.ru).

**Сафронова Елена Викторовна** — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и международного права Белгородский государственный национальный исследовательский университет (proffkuk-1944@yandex.ru).

---

**Севастьянова Евгения Алексеевна** — аспирантка кафедры «Гражданское право» Финансового университета при Правительстве РФ (7646649@gmail.com).

**Северухин Владимир Александрович** — кандидат юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права ГБОУ ВПО МГПУ (sev99@yandex.ru).

**Ситдикова Любовь Борисовна** — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин ГБОУ ВПО МГПУ (LBSitdikova@mail.ru).

**Сорокина Юлия Владимировна** — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права Воронежского государственного университета (yulia\_sor@mail.ru).

**«MCTTU Vestnik Series “Legal Sciences”» / Authors, 2014, № 3 (15)**

**Andreyanova Nadezhda Nikolaevna** — PhD in law, assistant professor, the criminal process and forensics department (sky\_dot@mail.ru).

**Borisova Natal'ya Evgen'evna** — Grand PhD in Law, Professor, Professor of the Department of state and law subjects, GBOU VPO Moscow City Pedagogical University (Ne0609@bk.ru).

**Bulakov Oleg Nickolaevich** — Grand PhD in law, Professor, Head of state and law subjects department, Moscow Humanities University (bulakov62@yandex.ru)

**Zvonarev Andrej Vladimirovich** - PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of Theory and History of State and Law Department, GBOU VPO Moscow City Pedagogical University (zvonarev\_av@mail.ru).

**Komarova Valentina Viktorovna** — Grand PhD in law, professor, constitutional and municipal law department FGBOU VPO MGUU named after O.E. Kutafin, the state and law subjects department, GBOU VPO MGPU, the member of association Comitatus Gentium France, corresponding member of Russian academy of natural science in the law section (tina66@bk.ru)

**Kuksin Ivan Nikolaevich** — Grand PhD in Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor of Criminal Law Department GBOU VPO Moscow City Pedagogical University (proffkuk-1944@yandex.ua).

**Pisarev Aleksandr Nikolaevich** — Grand PhD in law, professor, the head of state and law subjects, MGUU of Moscow government (a.n.pisarev@mail.ru)

**Ponomareva Uliya Yuryevna** — PhD in History, associate professor, international law subjects department, RANH and GS (Oryol branch) (Ponomarevajulia799@mail.ru)

**Safronova Elena Viktorovna** — Grand PhD in Law, Professor, Professor, of administrative and international law Department, Belgorod state national research university (proffkuk-1944@yandex.ua).

**Sevastyanova Evgeniya Alekseevna** — postgraduate student of «civil law» Department, inancial University under the Government of the Russian Federation (7646649@gmail.com).

**Severukhin Vladimir Aleksandrovich** — PhD in Law, Professor of Theory and History of State and Law Department, GBOU VPO Moscow City Pedagogical University (sev99@yandex.ru).

**Sitdikova Luybov' Borisovna** — Grand PhD in Law, Professor, Professor, of Civil Disciplines Department, GBOU VPO Moscow City Pedagogical University (LBSitdikova@mail.ru).

**Sorokina Uliya Vladimirovna** — Grand PhD in law, professor, the theory and history of state department, Voronezh state university (yulia\_sor@mail.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; заголовок — 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](http://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: [dp-70@mail.ru](mailto:dp-70@mail.ru)

**Вестник МГПУ**  
Журнал Московского городского педагогического университета  
*Серия «Юридические науки»*  
№ 2 (14), 2014

**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*

Перевод на английский язык:

*М.В. Лебедева*

Техническое редактирование и верстка:

*О.Г. Арефьева*

**Научно-информационный издательский центр ГБОУ ВПО МГПУ**  
129226, Москва, 2-й Сельскохозяйственный проезд, д. 4.  
Телефон: 8-499-181-50-36. e-mail: Vestnik@mgpu.ru

Подписано в печать: 04.07.2014 г. Формат 70 × 108 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Бумага офсетная.

Объем: 7 усл. печ. л. Тираж 1000 экз.