ЛОГИСТИКА

УДК 330.4:330.131.7:334.7

ФАКТОРЫ РОСТА И УГРОЗЫ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ ТРАНСПОРТНО-ЛОГИСТИЧЕСКОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ РОССИЙСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

© 2013 г. А.А. Кизим, А.О. Демченко

Кубанский государственный университет
350040, г. Краснодар,
ул. Ставропольская, 149

Kuban State University
149, Stavropolskaya st.,
Krasnodar, 350040

В современных условиях повышенного внимания к вопросам логистики, конкурентным преимуществом как для страны, так и для бизнеса становится развитая транспортно-логистическая инфраструктура. В статье показано, что из-за неразвитости транспортно-логистической инфраструктуры, нереализованного транзитного потенциала российская экономика, а равно и все участники международного и внутрироссийского товарообмена несут значительные экономические потери. Авторы утверждают, что последствия развития транспортно-логистической инфраструктуры положительно скажутся на уровне конкурентоспособности страны и бизнеса.

Ключевые слова: *транспортно-логистическая инфраструктура, рынок транспортно-логистических услуг, мультимодальные перевозки, интегрированная логистическая система.*

Under current conditions of an increased attention to logistics, a well-developed transport and logistics infrastructure becomes a competitive advantage for both the state as a whole and its business in particular. The article shows that Russian economy as well as all parties involved into international and home barter incur heavy losses due to the underdevelopment of transport and logistics infrastructure and unrealized transit potential. The authors conclude that the development of transport and logistics infrastructure will have a positive impact on the competitiveness of the state and its business.

Keywords: *transport and logistics infrastructure, the market for transport and logistics services, multi-modal transportation, integrated logistics system.*

Современная логистика располагает широким инструментарием, который успешно применяется в мировом бизнесе разных стран для повышения качества менеджмента, что является одним из существенных факторов обеспечения их конкурентоспособности. Первостепенное значение для реализации ее потенциала имеет создание современной транспортно-логистической инфраструктуры, отвечающей мировым стандартам.

По мнению авторов, транспортно-логистическая инфраструктура представляет собой совокупность отраслей, предприятий и организаций, входящих в эти отрасли, а также видов их деятельности, обеспечивающих организационно-экономическое взаимодействие в рамках логистического процесса, осуществляемого хозяйствующими субъектами на основе принципов экономической эффективности как национальной экономики в целом, так и ее экономических субъектов в условиях конъюнктурных колебаний рынка [1].

Общий состав транспортно-логистической инфраструктуры можно определить исходя из набора соответствующих разделов логистики. Таким образом, транспортно-логистическая инфраструктура, по мнению авторов [2], состоит из таких элементов,

как транспортная, терминально-складская, информационно-сетевая и сопровождающая инфраструктура.

Состояние транспортно-логистической инфраструктуры в ее международном аспекте непосредственно влияет на увеличение ВВП страны. Происходит это благодаря обеспечению более высокого качества обслуживания товарных потоков, ускорению транзитного движения по территории страны. Вместе с тем создаются условия для формирования более высокой прибавочной стоимости, роста хозяйственной активности, занятости населения.

Как правило, проблемы, существующие при перемещениях материальных, финансовых, информационных потоков и людей, являются признаками недостаточно эффективного функционирования существующей транспортно-логистической инфраструктуры.

Основными институтами, образующими транспортно-логистическую инфраструктуру страны, региона, составляют предприятия, осуществляющие транспортно-логистические услуги.

В структуре отечественного рынка транспортно-логистических услуг явным преимуществом обладает сектор транспортных перевозок, что свидетельствует о существенной неразвитости номенклатуры предлагаемых транспортно-логистических услуг и в целом объемности рынка (рис 1).

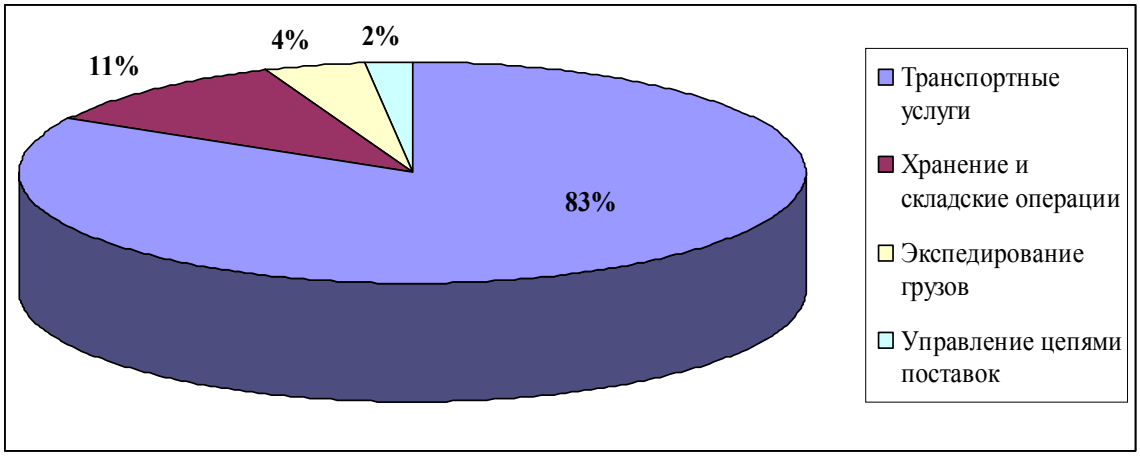

Рисунок 1 – Функциональная структура транспортно-логистического рынка России в 2012 году [3]

Актуальные тенденции рынка транспортно-логистических услуг в России состоят в следующих положениях [4]:

1) рост компетенции логистических операторов при обслуживании клиентов в области оптимизации уровня запасов, интеграции компьютерных систем и совместного управления издержками;

2) отечественный транспортно-логистический рынок все больше интегрируется в глобальную сеть (текущая российская ситуация характеризуется появлением мощных международных логистических компаний: DPWN, UPS, TNT, Panalpina, FM Logistic, Kuhne&Nagel, Gedios, Gefco, Вельц, Шенкер Россия, Fraans Maas и другие; продолжаются процессы слияния крупных западных логистических провайдеров, пришедших на российский рынок, с российскими компаниями, владеющими сетью складов в регионах и предоставляющими услуги по доставке грузов клиентам);

3) организация мероприятий по созданию эффективной транспортно-логистической инфраструктуры, а также образование транспортно-логистических предприятий на базе государственно-частного партнерства (ГЧП);

4) расширение рынка транспортно-логистических услуг из центра страны в регионы, что связано, главным образом, с активной экспансией международных и

национальных торговых сетей, вслед за торговыми сетями в регионы устремляются и обслуживающие их логистические операторы;

5) «тягачами» развития транспортно-логистического рынка являются организации розничной торговли, предприятия-поставщики автокомпонент, а также логистические 3PL-операторы;

6) к транспортно-логистическим компаниям выдвигаются такие новые требования, как:

- активное участие в процессе совершенствования цепей поставок;
- высокие компетенции в области IT-поддержки;
- обеспечение возможности региональной экспансии;
- наличие решений для глобальных цепей поставок;
- ведущая роль в интеграции сетей поставок.

В целом сектор транспортно-логистических услуг в России представлен в основном компаниями среднего бизнеса, оказывающими традиционные услуги по перевозке и складской обработке товаропотоков, вместе с тем сектор комплексных логистических услуг (поле деятельности 3PL, 4PL-провайдеров) на рынке представлен, как правило, ведущими международными компаниями.

Следует также отметить, что рост масштабов деятельности иностранных розничных сетей и международных компаний, ориентированных на широкое привлечение логистических провайдеров, не мог не отразиться на уровне конкуренции и развитии транспортно-логистического рынка России. Существенно активизировалась деятельность отечественных и иностранных компаний по реализации совместных проектов. При этом считаем необходимым отметить уровень и широту предоставляемых логистических услуг операторами как основной индикатор развития транспортно-логистической инфраструктуры в нашей стране. Итак, согласно данным исследования представителей рынка транспортно-логистических услуг за 2010 год (табл. 1) только 50% транспортно-логистических компаний и 43,8% складских операторов обеспечивают экспедирование грузов, причем 40% транспортно-экспедиторских предоставляют одну из основных логистических услуг – услугу интермодальных перевозок. Обработку и упаковку грузов обеспечивают 87,5% складских операторов и 40% транспортно-экспедиторских компаний. Таким образом, мы выявляем явное отсутствие как спроса, так и предложения на интегрированные и современные транспортно-логистические услуги полного цикла, которые успешно развиваются за рубежом [5, с. 30-36].

Ситуация на рынке транспортно-логистических услуг и состояние транспортно-логистической инфраструктуры тесно взаимосвязаны, и развитие одной обуславливает подъем другой.

Влияние транспортно-логистической инфраструктуры региона (РТЛИ) на его экономическое состояние многомерно: РТЛИ затрагивает производственную, снабженческую, сбытовую деятельность, условия личной жизни граждан. РТЛИ создаются во всех регионах и являются фактором первого рода при оценке уровня эффективности взаимосвязей субъекта с окружающей средой, а также внутри субъекта между его функциональными составляющими.

Таблица 1. Услуги, предоставляемые транспортно-логистическими операторами (2010 г.)

Вид услуги	транспортно-экспедиторские компании	складские операторы
доля компаний, предоставляющий данную услугу, %		
автомобильные перевозки	94,1	64,7
ж/д перевозки	76,5	41,2
авиа перевозки	64,7	35,3
интермодальные перевозки	64,7	29,4
речные перевозки	47,1	17,6
морские перевозки	47,1	23,5
управление и контроль перевозок	88,2	58,8
курьерские услуги	47,1	29,4
экспедиторские услуги	94,1	70,6
доставка грузов клиенту	41,2	76,5
доставка «just – in – time»	82,4	41,2
доставка на основе собственной сети распределения	64,7	5,9
доставка с помощью сети международных транспортных агентов	94,1	35,3
хранение	58,8	100
формирование рекламных комплектов	100	58,8
страхование складских запасов	64,7	58,8
обработка и упаковка грузов	100	76,5
кросс-докинг	76,5	70,6
таможенные услуги	70,6	47,1
консультирование в области логистики	88,2	58,8
оптимизация грузопотоков	70,6	52,9
управление заказами от имени клиента	47,1	35,5
страхование	58,8	47,1
другое	29,4	1,8

Большинство экспертов указывают на чрезвычайно благоприятное положение России для развития транспортно-логистической инфраструктуры. Наша страна может успешно стать связующим элементом экономических отношений между странами НАФТА, ЕС и странами Восточной Азии.

Пример преимущественных позиций России привел Меламед И.И., генеральный директор ЗАО «Международный центр развития регионов», обратив внимание на то, что интенсивность морской торговли в районе Тихого океана существенно выше, чем в так называемом Атлантическом кольце. Экспертом был сделан акцент на то, что в азиатской части шесть типов ширины железнодорожной колеи, поэтому, когда зарубежными странами рассматриваются вопросы различных путей в обход России, то надо учитывать, сколько раз необходимо менять грузовые технические средства (сплошного участка, который бы позволял строить альтернативные маршруты, пока нет). Тем не менее, излишняя медлительность России в развитии транспортно-логистической инфраструктуры в противовес ускоренной глобализации товаропотоков может существенно сократить шансы на лидерство в этой сфере. Так, уже сегодня это оборачивается переходом инициативы к Китаю, который, в частности, не готов ждать до 2015 г. модернизации участка «Карымская – Забайкальск» и начал строить новую линию. Активно прокладываются новые участки дорог в обход России через Туркменистан и Узбекистан.

Яркой чертой современной транспортно-логистической инфраструктуры России является региональная фрагментированность.

В настоящее время в стадии формирования находятся региональные транспортно-логистические системы в Северо-Западном (Санкт-Петербург), Центральном (Москва и Московская область), Южном (Ростов-на-Дону и Краснодар), Поволжском (Нижний Новгород, Самара и Астрахань) и Уральском (Екатеринбург) федеральных округах.

Большие перспективы для создания в общесетевых транспортных узлах мультимодальных транспортно-логистических центров и формирования на их основе региональных и межрегиональных транспортно-логистических систем имеются в регионах Сибири и Дальнего Востока, учитывая их геополитическое значение как естественного транспортного моста между государствами Европы, странами Азиатско-Тихоокеанского региона и Северной Америкой.

В функциональном аспекте наиболее интенсивно на данный момент в России развиваются терминально-складская и транспортная инфраструктура. Эти же сферы и оказывают наиболее существенное влияние на состояние всей транспортно-логистической системы страны в целом.

Потенциал сектора складских услуг составляет около 10 - 15 млрд долл. По географическому принципу рынок складской недвижимости наиболее развит в Московском регионе [6].

Многие зарубежные инвесторы рассматривают Россию как страну, выгодную для размещения производства: за счет сырьевого рынка и дешевой рабочей силы. Бесперебойный хозяйственный процесс требует предоставления качественных транспортно-логистических услуг, функционирования первоклассной транспортно-логистической инфраструктуры.

Россия находится на начальной стадии развития эффективной транспортно-логистической инфраструктуры. Как правило, зарубежные производители и торговые организации, наряду непосредственно с основными фондами, налаживают строительство также и обслуживающих инфраструктурных объектов. Прежде всего, это касается терминально-складской инфраструктуры, которые возводится по принципу «build-to-suit», что означает полную адаптацию помещения под конкретного пользователя.

Ярким примером является город Калуга, на территории которого распложен ряд индустриальных парков («А-Парк», «Грабцево», «Калуга-Юг»). Еще недавно считавшаяся одним из типичных регионов Российской Федерации Калужская область сегодня превратилась в один из наиболее привлекательных регионов для иностранных инвесторов. Еще одним примером масштабного иностранного инвестирования в транспортно-логистическую инфраструктуру является город Казань, где ирландская компания Quinn Group в сотрудничестве с российским девелопером RDS Developments в конце 2009 года построила крупный склад А класса общей площадью 84000 кв.м. Данный объект входит в структуру Q-парка, представляющего собой транспортно-логистический комплекс полного спектра услуг. Учитывая практически отсутствие инфраструктуры А-класса на территории России, у ирландского инвестора есть возможность стать одним из лидеров рынка.

В Краснодарском крае крупным зарубежным инвестором является «Истрфилд Лоджистикс», входящая в структуру международной частной инвестиционной компании Eastfield Group. В Кореновском районе компанией предполагается строительство логистичского парка «Eastfield-Park» общей площадью порядка 110 тысяч кв. м. [7].

Что касается краткосрочной перспективы развития транспортно-логистической инфраструктуры, то необходимо сказать, что наше государство планирует привлечь зарубежные инвестиции, в том числе Кореи и Японии: с одной стороны, это повысит стандарты качества объектов, с другой – вовлечет новые финансовые потоки.

Стратегически важными являются Транссибирская магистраль, паромные линии на Балтике, коридор для доставки грузов с Тихоокеанского побережья США в Китай через российские порты Приморья, воздушное пространство России.

Наиболее продвинутыми на сегодняшний день являются проект развития Новосибирского мультимодального транспортного узла, а также концепция создания транспортно-логистических центров в Иркутской области и форсирования на их базе Иркутской региональной транспортно-логистической системы (ИРТЛС).

Ключевым показателем, позволяющим сравнить успешность государств в развитии транспортно-логистического комплекса, является Индекс LPI (Logistics Performance Index). Он ежегодно рассчитывается Всемирным Банком. Интегральный рейтинг по той или иной стране формируется на основе семи основных показателей развития транспортно-логистической инфраструктуры:

1. Таможня (customs) – эффективность прохождения таможенных процедур.
2. Инфраструктура (infrastructure) – качество логистической (транспортной и информационной) инфраструктуры.
3. Отгрузки (international shipments) – непринужденность экспортных отгрузок.
4. Компетентность (logistics competence) – уровень компетентности персонала местного рынка транспортно-логистических услуг.
5. Контроль (tracking & tracing) – качество отслеживания поставок.
6. Логистические издержки (domestic logistics costs) – внутренние затраты на выполнение логистических операций.
7. Своевременность (timeliness) – обязательность и надежность местных контрагентов.

Максимально возможная оценка по каждому из указанных пунктов составляет 5 баллов. Средняя оценка по комплексу параметров в последующем ранжируется между странами, и рейтинг публикуется на официальном сайте Всемирного Банка.

Наиболее актуальным является индекс 2012 года (LPI International 2012).

Согласно рейтингу LPI за 2012 год мировым лидеров в развитии логистики является Сингапур, рейтинг которого составил 4,13 баллов. Наиболее высокий балл из всех показателей заняли бесперебойность и своевременность оказания услуг. На втором месте оказался Гонконг, выделенный отдельно из состава Китая; его рейтинг ниже лидирующего всего на 1 сотую. На третьем месте – Швеция. Ее LPI 4,05. По сравнению с вышестоящими странами, Швеция лидирует в сферах качества логистических услуг и развитии информационных технологий отслеживания.

Выделим несколько держав, не входящих в «тройку лидеров»: Япония на 8 месте, Китай – на 26, США – на 9, ОАЭ – на 17, Бразилия – на 45, Египет – на 57. Россия в рейтинге LPI 2012 года занимает 95 место (табл. 2) [8].

Таблица 2. Индекс развития логистики 2012 по данным Всемирного банка

Country	LPI Rank	LPI Score	Customs	Infrast-ructure	Interna-tional shipments	Logistics compe-tence	Tracking & tracing	Time-liness
Singapore	1	4.13	4.10	4.15	3.99	4.07	4.07	4.39
Hong Kong, China	2	4.12	3.97	4.12	4.18	4.08	4.09	4.28
Finland	3	4.05	3.98	4.12	3.85	4.14	4.14	4.10
Germany	4	4.03	3.87	4.26	3.67	4.09	4.05	4.32
Netherlands	5	4.02	3.85	4.15	3.86	4.05	4.12	4.15
Denmark	6	4.02	3.93	4.07	3.70	4.14	4.10	4.21
Belgium	7	3.98	3.85	4.12	3.73	3.98	4.05	4.20
Japan	8	3.93	3.72	4.11	3.61	3.97	4.03	4.21
United States	9	3.93	3.67	4.14	3.56	3.96	4.11	4.21
United Kingdom	10	3.90	3.73	3.95	3.63	3.93	4.00	4.19
Austria	11	3.89	3.77	4.05	3.71	4.10	3.97	3.79
France	12	3.85	3.64	3.96	3.73	3.82	3.97	4.02
Sweden	13	3.85	3.68	4.13	3.39	3.90	3.82	4.26
Canada	14	3.85	3.58	3.99	3.55	3.85	3.86	4.31
Luxembourg	15	3.82	3.54	3.79	3.70	3.82	3.91	4.19
Switzerland	16	3.80	3.88	3.98	3.46	3.71	3.83	4.01
United Arab Emirates	17	3.78	3.61	3.84	3.59	3.74	3.81	4.10
Australia	18	3.73	3.60	3.83	3.40	3.75	3.79	4.05
Taiwan	19	3.71	3.42	3.77	3.58	3.68	3.72	4.10
Spain	20	3.70	3.40	3.74	3.68	3.69	3.67	4.02
Korea, Rep.	21	3.70	3.42	3.74	3.67	3.65	3.68	4.02
Norway	22	3.68	3.46	3.86	3.49	3.57	3.67	4.09
South Africa	23	3.67	3.35	3.79	3.50	3.56	3.83	4.03
Italy	24	3.67	3.34	3.74	3.53	3.65	3.73	4.05
Ireland	25	3.52	3.40	3.35	3.40	3.54	3.65	3.77
China	26	3.52	3.25	3.61	3.46	3.47	3.52	3.80
Turkey	27	3.51	3.16	3.62	3.38	3.52	3.54	3.87
Portugal	28	3.50	3.19	3.42	3.43	3.48	3.60	3.88
Malaysia	29	3.49	3.28	3.43	3.40	3.45	3.54	3.86
Poland	30	3.43	3.30	3.10	3.47	3.30	3.32	4.04
Russian Federation	95	2.58	2.04	2.45	2.59	2.65	2.76	3.02

Все это позволяет делать вывод, что Российская Федерация уже опаздывает с созданием опорной транспортной сети и сети внутренних коридоров, основу которых должны составлять терминально-логистические центры с соответствующей современным форматам торговли инфраструктурой, позволяющей использовать логистические технологии товародвижения. Отсутствие такой инфраструктуры снижает экономическую активность регионов и увеличивает стоимость логистических услуг.

Отставание России в области создания конкурентоспособной транспортно-логистической инфраструктуры обусловлено соответствующими угрозами ее развития. По мнению авторов статьи, на текущий момент можно выделить следующие угрозы для развития эффективной транспортно-логистической инфраструктуры в России:

- отпечаток плановой экономики на деятельности большинства крупных предприятий, выражающийся в косной, не ориентированной на рынок, негибкой инфраструктуре;

– низкая оценка роли логистики предприятиями;

– слабое развитие промышленности по производству современной тары и упаковки;

– недостаточное развитие прогрессивных транспортно-логистических технологий перевозки грузов: контейнерной и пакетной;

– низкая проработанность механизмов инвестирования в объекты ТЛИ посредством ГЧП;

– отсутствие гарантий для инфраструктурных инвесторов из среды внебюджетных источников со стороны властей;

– практически полное отсутствие методических разработок оценки качественного состояния транспортно-логистической инфраструктуры и технологии амортизации ее качества;

– отсутствие достоверной и унифицированной статотчетности по логистике;

– недостаточное развитие юридической основы и отсутствие согласованности с международными Конвенциями и Соглашениями в части налогового, таможенного, торгового и транспортного законодательства;

– низкая оценка роли экологической составляющей в развитии транспортно-логистической инфраструктуры;

– недостача квалифицированных кадров в области логистики.

Данные негативные факторы способствуют усилению уже актуальных проблем в области формирования транспортно-логистической инфраструктуры, таких как:

– низкий технико-технологический уровень развития транспортных средств, производственно-технической и технологической базы складского хозяйства;

– отставание уровня сервиса при организации интермодальных перевозок от мирового уровня, что затрудняет участие в международных перевозках;

– отсутствие сформированного рынка провайдеров комплексных логистических услуг (3PL, 4PL, 5PL);

– не интегрированность транспортно-логистических систем различных уровней.

Безусловно, основополагающей проблемой современной транспортно-логистической инфраструктуры России является проблема эффективного взаимодействия между различными объектами данной инфраструктуры. Данная проблема объясняет низкую вовлеченность России в систему интермодальных и мультимодальных сообщений. Следует указать, что не всегда в программах развития транспортного комплекса подчеркивается связь интермодального транспорта с логистическими центрами. Сохранение такого положения дел в интермодальном транспорте в России будет дополнительной проблемой, тормозящей инвестиции в логистические центры, особенно в Центральном, Поволжском, Уральском и Южном Федеральном округах.

Ответ на выявленные проблемы создания и развития транспортно-логистической инфраструктуры достаточно очевиден: требуется активное и согласованное планирование транспортно-логистического развития территорий. Построение системы координации взаимодействия власти и бизнеса при планировании размещения объектов транспортно-логистической инфраструктуры в регионах России – главная задача ближайших лет.

Факторами успешного развития эффективной транспортно-логистической инфраструктуры России является соблюдение следующих принципов при ее формировании:

1. Использование прогрессивных логистических концепций и технологий, обеспечивающих координацию и взаимодействие в работе различных видов транспорта в транспортных узлах, непрерывность производственного транспортно-распределительного процесса, ускорение движения товароматериальных потоков и повышение качества обслуживания потребителей, а также максимизация синергетического эффекта функционирования транспортно-логистической системы.

2. Организация комплексного транспортно-экспедиционного обслуживания.

3. Строительство и/или реконструкция в транспортных узлах крупных региональных распределительных центров.
4. Применение прогрессивной терминальной технологии транспортных процессов.
5. Обеспечение долевого финансирования объектов транспортно-логистической инфраструктуры с привлечением бюджетных, внебюджетных, отечественных и иностранных источников.
6. Создание интегрированной системы информационного обеспечения товародвижения.
7. Создание единой системы нормативно-правового обеспечения с подсистемой государственной поддержки и регулирования.
8. Обеспечение равноправия всех участников транспортно-логистической системы России, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, развитие добросовестной конкуренции в целях повышения качества транспортно-логистических услуг.

Важно также отметить, что непременным условием создания эффективной транспортно-логистической инфраструктуры является построение реалистичного сценария развития экономики страны, региона на длительный период либо системы сценарных условий, позволяющих моделировать ее наиболее вероятную траекторию. В первую очередь, это обусловлено тем, что инфраструктурные проекты имеют длительный инвестиционный цикл.

Для России с учетом ее географического положения создание развитой товаропроводящей транспортно-логистической инфраструктуры поможет решить такие главные задачи, как овладение новыми экономическими базами и обеспечение социально-экономического развития территорий.

Более того, развитая и разумно организованная транспортно-логистическая инфраструктура позволит России успешно реализовать потенциал привлекательного международного транспортного коридора между странами НАФТА, ЕС и Восточной Азии. Развитие транзита будет сопровождаться повышением требований к качеству предоставляемых услуг в виде снижения затрат на перевозку, сокращения транзитного времени, оптимизации тарифов, существенного повышения сохранности грузов, повышения качества обслуживания конечных потребителей, а также информационного сопровождения грузопотоков в едином формате.

Литература и примечания

1. Кизим А.А., Демченко А.О. Российская экономическая модель: содержание и структура // Колл. монография. Краснодар: Просвещение-Юг, 2012.
2. Кизим А.А., Демченко А.О. Развитие транспортно-логистической инфраструктуры как инструмента повышения конкурентоспособности отечественных предприятий в системе мирохозяйственных связей // Экономика устойчивого развития. 2011. Спецвыпуск.
3. Сайт ИА РБК // URL: www.rbc.ru
4. Кизим А.А., Демченко А.О. Тенденции развития и приоритеты совершенствования транспортно-логистической инфраструктуры российских территорий // Материалы международной научно-практической конференции. Краснодар 2013.
5. Манжосов А.А. Рынок логистических услуг в России и странах ЕС // Логинфо. 2010. №11.
6. Официальный сайт RDS Developments // URL: www.rdevelopments.com (дата обращения – март 2013)
7. Там же.
8. Рейтинг стран: Индекс развития логистической инфраструктуры (LPI) 2012 // URL: www.worldbank.org

МАРКЕТИНГ

УДК 338

ИНВЕСТИЦИИ В АСПЕКТЕ МАРКЕТИНГА: РЫНОЧНАЯ ПРИРОДА, СПЕЦИФИКА МАРКЕТИНГОВЫХ РЕШЕНИЙ

© 2013 г. Е.А. Мидлер, Н.М. Ованесян

Южный федеральный университет
344007, г. Ростов-на-Дону,
ул. М. Горького, 88

Southern Federal University
88, M. Gorkogo St.,
Rostov-on-Don, 344007

Донской государственный
технический университет
344000, г. Ростов-на-Дону,
пл. Гагарина, 1

Don State Technical University
1, Gagarin Square,
Rostov-on-Don,
344000

В статье рассматриваются инвестиции как объект маркетинга. Маркетинговый инструментарий предлагается использовать с позиций расширительной трактовки инвестиций (включая вложения в нематериальную сферу). Специфика маркетинговых решений показана на примере рынка промышленных товаров.

Ключевые слова: *маркетинг, инвестиции, рынок «B2B», инвестиционные товары, закупки, добавленная ценность.*

The article discusses investments as the object of marketing; proposes to use marketing tools in light of broad interpretation of investment (including investment in intangible sphere); reveals the specific features of marketing decisions within a manufactured goods market.

Keywords: *marketing, investment, market «B2B», capital goods, purchases, added value.*

Современный этап развития маркетинга объясняется радикальными переменами, происходящими в глобальной рыночной среде. Становится очевидной трансформация самого объекта маркетинга, его противоречивость и изменчивость. Логика постиндустриального развития неизбежно перемещает акценты на потребностные доминаты хозяйственных систем, тем самым преодолевая примат материального инвестирования (капитальных вложений) и обогащая понимание инвестиций и инвестиционного процесса факторами нематериальной природы. Таким образом, именно в инвестиционном аспекте следует рассматривать ряд услуг (например, образовательные, интеллектуальные услуги). Соответственно, маркетинг инвестиционных товаров опирается на понимание данных услуг как инвестиционных с последующим использованием технологий для сферы «B2B» (англ. «Business to Business»).

В целом, правомерно, на наш взгляд, выделить следующие виды инвестиций как объекта маркетинга: инвестиции как капиталовложения (включая инвестиции в человека), инвестиции как вложения в фиктивный капитал, инвестиции как часть приращение дохода и потребления вне зависимости сферы использования, инновационные инвестиции.

По нашему мнению, процесс инвестирования задается параметрами современного воспроизводственного потенциала, на который переходят аксиоматические свойства общественной производительности труда. Инвестиции, являясь источником общественной производительности, в современных условиях не

должны рассматриваться как инструмент механического увеличения выработки на единицу труда и связанный с этим прирост материально-вещных факторов.

Маркетинговый потенциал инвестиций представляется в виде создания новых сфер производства и сфер обслуживания, реконструкции и обновлении старых отраслей на основе последовательных инноваций разного рода.

В условиях модернизации экономики приростные параметры общественного воспроизводства определяются мультифакторной производительностью, что влечет за собой изменение и усложнение структуры инвестиционных процессов. Инвестиции, принимая форму инновационных, несут в себе иное сущностное наполнение, в них оформляются не текущие, а перспективные потребности воспроизводственного процесса. Данное обстоятельство означает качественное совершенствование маркетинговых решений в сфере «B2B».

Сфера «B2B» отражает взаимодействие субъектов рынка, которые сотрудничают между собой без направленности на конечного потребителя. Именно в данном секторе рынка функционируют промышленные предприятия, поэтому использование эффективного и качественного маркетингового инструментария применительно к данной сфере представляется весьма важным.

Главной специфической чертой сферы «B2B» является то, что выбор потребителя основывается на обоснованности принимаемых решений, которые согласовываются не единолично, а, как правило, кругом специалистов, так называемым «отделом снабжения». Возможность использования Интернет-технологий, а также открытый доступ к специализированным профессиональным источникам позволяет заказчикам быть в высокой степени информированными о товарах/услугах, отличительных свойствах и расширенных возможностях [1, с.110].

Обострённая конкурентная среда «B2B» рынка выдвинула его за грани только лишь производства товаров и услуг соответствующего качества. В современных условиях продукты должны предельно удовлетворять спрос определённого рынка, что и показывают классические маркетинговые теории. Маркетинговой целью, исходя из концепции Котлера, является полноценное удовлетворение покупательских потребностей выигрышным для поставщика образом. Для воплощения данной цели необходимо выполнение ряда требований [2, с.77]:

а) товар/услуга производителя (поставщика) обязан отвечать характеристикам, которые были заявлены потребителем;

б) исполнитель (производитель) должен поставить товар, оказать услугу на условиях, указанных в клиентском соглашении.

В области товарной номенклатуры и оборота денежных средств рынок инвестиционных товаров значительно опережает аналогичные показатели потребительского рынка.

Рынок инвестиционных товаров в сравнении с потребительским рынком имеет следующие отличительные черты:

- ограниченное число покупателей;
- выраженная информационная асимметрия;
- изменчивость спроса;
- неэластичность спроса;
- зависимость от рынка товаров массового краткосрочного потребления;
- географическая концентрированность.

Поставщик инвестиционных товаров работает со значительно меньшим количеством покупателей, нежели его коллега из потребительского сектора. Немногочисленные потребители более крупные, чем в потребительском секторе. Даже в отраслях, где присутствует большое количество производителей, основная закупочная часть относится только к нескольким крупным потребителям. Вследствие этого именно они и будут выполнять закупку основной массы произведённых товаров, которые предназначены в общем виде для отрасли.

В общем виде инвестиционным товаром на рынке «B2B» является любая продукция, произведённая промышленным способом. Это производственные средства (оборудование, инструменты, нефть, металл, газ, производственные линии). Как правило, потребители инвестиционных товаров более тесно сконцентрированы по

географическим показателям, что позволяет наиболее эффективно снижать издержки при транспортировке товаров. Спрос на промышленные товары имеет прямую зависимость и в итоге вытекает из спроса на товары потребительские товары, а неэластичность спроса на инвестиционные товары означает, что ценовые изменения не влекут за собой существенных колебаний совокупного спроса.

Следует заметить, что спрос на инвестиционные товары резко изменчив. Даже незначительное его увеличение может привести к достаточному приросту спроса в промышленном секторе. Потребители промышленных товаров являются профессионалами, которые знают, как произвести закупку максимально выгодным образом. Чем труднее характер покупки для потребностей промышленности, тем наиболее допустимо участие в процессе принятия решений большого круга высококвалифицированных специалистов.

Маркетинговые решения в сфере закупок инвестиционных товаров имеют ряд отличительных особенностей. Так, процесс закупки промышленных товаров покупателем характеризуется следующими ситуациями. В первую очередь, это повторная закупка, не претерпевшая изменений, для осуществления которой достаточно обыкновенных стандартных маркетинговых решений. С другой стороны, это совершение закупки для решения новых поставленных задач, для которой может потребовать более длительный период времени и проведение детального исследования. На рис. 1 можно увидеть представленные примеры данных ситуаций.

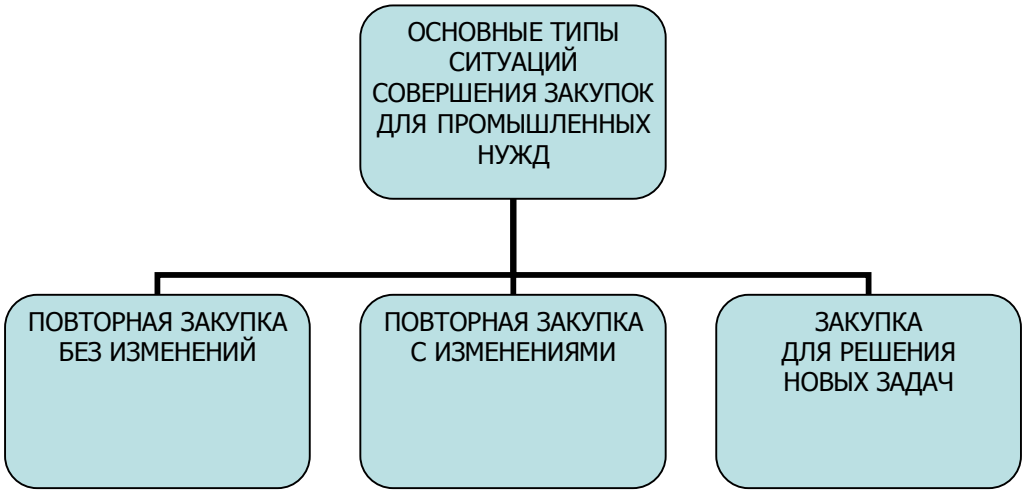

Рисунок 1 – Ситуации осуществления закупочной деятельности в промышленной сфере [4, с. 583].

В процессе принятия решений потребитель на промышленном рынке подвластен большому числу разнонаправленных влияний.

Во-первых, основным элементом влияния является экономический порядок, когда потребители обращаются к поставщикам, предлагающим ценовой минимум, лучшую продукцию или более полное обслуживание. Согласно данной точке зрения, производители (продавцы) промышленной продукции обязаны концентрировать свои усилия на предложении потребителям выгод, носящих явный экономический характер.

Во-вторых, производители (продавцы) промышленных товаров концентрируют внимание на социальных и психологических причинах при совершении покупки, а также на воздействии факторов окружающей среды, специфики предприятия.

Специфические черты рынка «B2B» определяют и особенности маркетинга промышленных товаров. Как уже было упомянуто ранее, применение маркетингового инструментария в инвестиционной сфере имеет существенные различия в сравнении с потребительским сектором. Даже применение одного и того же инструмента маркетинга на рынке «B2B» и «B2C» в отношении потребителя приносит разнонаправленный результат.

Продукция инвестиционного назначения обычно закупается в больших объёмах для потребления в производстве и входит в состав производственно-технологического процесса, что говорит о необходимости качественной оценки её соответствия назначенным требованиям [5]. Решение о покупке принимается на высшем уровне управленческой системы. Маркетинг промышленных товаров показывает необходимость изучения нужд потребителя для их учёта при изготовлении продукции. Итоговой целью промышленного маркетинга является достижение полного удовлетворения предпочтений и потребностей покупателя [6].

Маркетинг в данной сфере сводится в целом к выстраиванию рабочих процессов с потребителем. Особенностью маркетинга промышленных товаров является ведение отличающейся маркетинговой политики на разных, порой не похожих друг на друга региональных рынках. Поэтому предприятие, выступающее сразу на нескольких внешних рынках, обязано принять решение о приспособлении своего маркетингового комплекса к локальным условиям или о реализации единой модели маркетинга. Стандартизация продукции, рекламных инструментов, распределительных каналов и иных элементов маркетингового комплекса приводит к снижению издержек, т. к. эти составляющие не претерпевают никаких глобальных изменений. Однако с другой точки зрения, существует маркетинговый комплекс, организованный по принципу индивидуализации, когда продавец (производитель) преднамеренно адаптирует составляющие комплекса к специфике целевых рынков по отдельности, получая добавочные издержки, но имея целью захватить большую долю рынка.

Главной целью маркетинга в промышленности является создание конкретной продукции, так называемой «цепочки ценностей» [7], создаваемой, по мнению М. Портера, от отрасли к отрасли. В производственной промышленной цепочке каждый производитель (предприятие) определённой отрасли формирует спрос на рынках промышленных товаров с помощью промышленного маркетинга.

Промышленное предприятие через определённые промежутки времени должно оптимизировать свой товарный ассортимент. Со временем любая продукция может устареть как морально, так и по техническим характеристикам. Для решения проблем товарной политики важен стратегический подход.

Следует выделить и другие специфические черты маркетинга в промышленной (и в целом инвестиционной) сфере, такие как: сложная в техническом плане продукция; больший покупательский риск; временной период покупки более продолжительный; профессионализм покупателей обусловливает более тяжёлый процесс принятия решений о приобретении продукции; производность спроса и взаимное влияние [8, с. 273].

Крайне важно в сфере «B2B» определить и выбрать надёжного партнёра. На выбор партнёра оказывают влияние: продуктовая надёжность, репутация, возможность приспосабливаться к потребностям заказчика, опыт работы с аналогичными партнёрами, гарантии и доверительное отношение к продавцу, цена, предлагаемое поставщиком обучение, выполнение обязательств по срокам поставки [9]. Партнёрам продавца (производителя) важно соответствие продукции заданной функции, безопасность источника прибытия данной продукции. Одним из наиболее важных факторов в маркетинге промышленных товаров является инерция, т.е. наличие позитивного опыта предыдущей сделки, оказывающего влияние на потребителя.

В промышленном маркетинге до сих пор активно прибегают к такому классическому приёму продвижения продукции, как УТП (уникальное торговое предложение). Для маркетинга в «B2B» сфере необходимо, чтобы система УТП была тщательно проработана. В некоторых случаях другие воздействующие маркетинговые инструменты могут быть разработаны с наименьшей продуктивностью, однако преимущество «уникального предложения» будет преобладать [10, с. 111].

Важным отличием рынка промышленных товаров от потребительского рынка является то, что на промышленном рынке функционируют предприятия, одновременно выступающие в разных качествах. Они могут выступать как продавцами, так и потребителями, либо технологическими партнёрами в лице одного субъекта. Подобное единство принуждает предприятия прибегать к активной маркетинговой позиции при выборе партнёра. Они анализируют и оценивают потенциальных поставщиков,

затрачивают ресурсы на обзор аналогичной информации, чтобы принять обоснованное управленческое решение [11].

Функциональные отношения между партнёрами могут включать в себя связи как производственного, так и технического характера, бизнес-отношения между потребляющими и реализующими предприятиями, информационную связь, наличие личных контактов между персоналом и т. д. На промышленном рынке решающую роль играют личные партнёрские знакомства. Продавцы (производители) готовы инвестировать в формирование деловых отношений, приспособление продукции техническим нормам партнёра-потребителя, в развитие коммуникационных систем (деловые встречи, переговоры, командировки, консультирование).

Особенностью маркетинга промышленных товаров также является желание потребителя не только приобретать продукцию у нескольких поставщиков по частям, а в большинстве случаев заключать соглашения на поставку полного продуктового комплекса и сервисных услуг (монтаж, наладка, эксплуатационный запуск, последующее техническое обслуживание).

В современных условиях представляется практически значимым смещение акцентов в деятельности промышленных предприятий от ориентации на отдельные сделки купли-продажи к комплексным, длительным и взаимовыгодным отношениям. На смену случайным сделкам в промышленном секторе, которые осуществлялись вне связи с историей и перспективами взаимоотношений с покупателями, пришло новое понимание процесса постепенного, от сделки к сделке, развития взаимоотношений [11]. При этом коммерческий результат отдельной сделки уже не является наиболее важным критерием. Стороны адаптируются друг к другу, совместно решая возникающие проблемы, находя возможности, чтобы увеличить удовлетворённость от взаимодействия.

По мере развития взаимоотношений развиваются и процессы обмена между поставщиком и закупающим предприятием. На смену простейшей сделке «товар – деньги» приходит сложная система обмена информацией между различными подразделениями взаимодействующих предприятий, сотрудничество в решении проблем. Поставщик и предприятие-потребитель должны управлять сложным набором различных взаимоотношений. Выделим четыре основные группы таких отношений в промышленной сфере [12]:

- классические, касающиеся рыночных взаимоотношений поставщика с потребителями;
- специальные, касающиеся некоторых специальных аспектов рыночных взаимоотношений;
- отношения мегауровня, касающиеся поддержки маркетинговых взаимоотношений и носящие внерыночный характер;
- отношения наноуровня, касающиеся внутриорганизационных взаимоотношений и действий, которые носят внерыночный характер и влияют на внешние взаимоотношения.

Таким образом, промышленный рынок, как в целом и рынок инвестиций, является более масштабным по товарному обороту, стоимости продукции и количеству сопровождающих её информационных потоков. Маркетинг инвестиционных инвестиций предполагает относительно самостоятельность деятельности, учитывающую специфические черты поведения субъектов рынка «B2B».

Литература и примечания

1. Аль-Диджаили Б. Дилерские продажи. Как выбрать эффективный канал продаж // Новости маркетинга. 2012, № 2.
2. Коу Д. B2B маркетинг и продаж. М.: Баланс Росмэн-Пресс, 2008.
3. Миннет С. Маркетинг B2B и промышленный брендинг. М.: Вильямс, 2008.
4. Ковалёв А.И. Промышленный маркетинг. М.: Благовест-В, 2006.
5. Балакирев С. Технология создания ассортиментной матрицы торгового подразделения // Маркетинг pro. 2010, № 1-2.
6. Бек М.А. Маркетинг B2B. М.: ГУ ВШЭ, 2008.

7. Нифаев О.В. Интеграция функций маркетинга и производства в условиях реструктуризации производственной деятельности промышленного предприятия // Маркетинг в России и за рубежом. 2007. № 3.
8. Петрович М.В., Брасс А.А. Управление организацией: словарь-справочник. Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2008.
9. Кущ С.П. Маркетинг взаимоотношений на промышленных рынках. СПб.: Высшая школа менеджмента, 2011.
10. Миннет С. B2B-маркетинг: разные подходы к разным типам клиентов. Полное руководство. М.: Вильямс, 2009.
11. Мансуров Р. Практика перехода к маркетингу взаимоотношений в компании // Новости маркетинга. 2012. № 1.
12. Паничкина М. Как взаимодействовать с текущими B2B-клиентами // Маркетинг-Менеджмент. 2011. № 1-2.

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340

ГЕНЕЗИС ПРАВОВОЙ КАРТЫ ЕВРОПЫ И ПОЛОЖЕНИЕ НА НЕЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

© 2013 г. Г.Б. Власова

Ростовский государственный экономический университет «РИНХ»
344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 69

Rostov State University of Economics
69, B. Sadovaya str., Rostov-on-Don, 344002

В статье анализируется формирование правовой системы современной России и ее влияние на развитие гражданского общества с учетом генезиса правовой карты Европы. Автор делает вывод о том, что, несмотря на положительные сдвиги в ряде сфер общественной жизни, радикальных изменений в развитии правовой системы России не наблюдается, что не способствует развитию гражданского общества.

Ключевые слова: *правовая система, правовая семья, раннефеодальная монархия, интервенция переводного законодательства, гражданское общество, судебная реформа, местное самоуправление, средний класс.*

The article analyses the formation of the legal system of modern Russia and its impact on the development of civil society in the light of the genesis of the European legal map; draws the conclusion that despite some improvement in some spheres of social life, no radical changes in the development of the legal system of Russian have been made. This situation cannot facilitate the development of civil society.

Keywords: *law system, family law, feudal monarchy, intervention of transferable legislation, civil society, judicial reform, local government, middle class.*

Современная правовая карта Европы насчитывает свыше сорока национальных правовых систем. Начало ее формирования относится к раннему средневековью. Крушение Западной Римской империи в 476 году открыло эпоху варварских королевств, чьи правовые системы стали тем материалом, из которого в дальнейшем выросли две великие правовые семьи – романо-германская и англосаксонская. Процесс их вызревания был достаточно сложным. Европейское право вырастало из правовых систем первых средневековых государств.

В 419 году зародилось королевство вестготов. Через двадцать лет таких королевств было уже три – к королевству вестготов добавились королевства бургундов в южной Галии и вандалов в северной Африке. Во второй половине V века сложились королевства свевов на западе Пиренейского полуострова, англосаксов в Британии, остготов в Италии, Швейцарии и Панонии, франков в северной Франции и Германии.

Необходимо сразу подчеркнуть, что это были достаточно эфемерные и подвижные образования. Франки завоевали бургундов, королевство вандалов и остготов были сокрушены Византией. Однако в Италии последнюю потеснило королевство лангобардов, а в начале VIII века под ударами Арабского Халифата пало королевство вестготов. В конечном итоге, к началу IX века в Западной Европе, не считая Британии, господствующее положение заняли франки, создавшие первую раннесредневековую империю в Европе, которая дала начало современным Франции, Германии, Италии, государствам Бенилюкса и отчасти Испании.

В Юго-восточной Европе, точнее на Балканах, в VIII-IX веках последовательно сложились государства болгар, сербов и хорватов. К северу от Болгарии возникло Великоморавское княжество, охватившее земли Чехии, Словакии и современной Венгрии, населенной тогда славянами. В начале X века Великая Моравия рухнула под ударами венгров, пришедших с востока и закрепившихся в Трансильвании и Панонии, где они и создали свое королевство.

На Британских островах к середине IX века сложилось несколько королевств, созданных англами, саксами, ютами и кельтами. Сильнейшим из них был Уэссекс. Ставший в 871 году его королем Альфред Великий объединил под своей властью несколько соседних королевств, и его потомки стали носить титул королей Англии.

Процессы объединения происходили и в других странах Северной Европы. Норвежский конунг Харольд Прекрасноволосый к 870 году объединил под своей властью земли других конунгов и стал правителем всей Норвегии. Аналогичные процессы шли также в Дании и Швеции. Весьма обширную державу, охватывавшую Данию, Норвегию и Англию, смог создать датский король Кнут Великий (1017-1035), но эта первая морская империя просуществовала еще меньше, чем империя франков, и распалась через несколько лет после смерти своего основателя.

На территории нынешней европейской части России жило тогда множество угро-финских, балтийских и славянских племен, в том числе восточнославянских. В VIII веке здесь начинается формирование политических центров. Источники называют Куябу (южная группа славянских племен, по-видимому, с центром в Киеве); Славию (северная группа с центром в Новгороде); Артанию (юго-восточная группа с возможным центром в Рязани). Тогда же возникают древнейшие города восточных славян. Помимо Киева и Новгорода появляются Чернигов, Искоростень, Полоцк, Псков, Любеч. Хорошо укрепленные и имевшие военные организации, эти города подчиняли себе сопредельные территории и, таким образом, создавали первую политическую форму правления у славян – города-государства. В конце IX века на их базе возникает одна из крупнейших раннесредневековых держав – Киевская Русь, имевшая свои особенные черты.

Во-первых, это государство сформировалось на огромном слабо населенном пространстве, не имевшем четких природных барьеров, которые могли бы стать государственными границами.

Во-вторых, население русского государства составили разные по этническому происхождению племена (славяне, угрофины, русы, норманы), которых объединяла общность условий обитания и занятий.

В-третьих, осью, вокруг которой сформировалось Древнерусское государство, стал «путь из варяг в греки».

Государство восточных славян – Киевская Русь достигла своего наивысшего расцвета в годы правления Владимира Святого и Ярослава Мудрого. Закат же его пришелся на время правления Владимира Мономаха (1112-1125). Таким образом, раннесредневековая европейская государственность, в рамках которой сформировались истоки европейских правовых систем, просуществовала семь столетий. В этот период формирующееся сословие земельных собственников –

феодалов сплачивается вокруг королевской власти, пользовавшейся также поддержкой христианской церкви и крестьян-общинников. Эти крупные государственные образования приобретали форму раннефеодальных монархий. В итоге, можно сказать, что Киевская Русь не имела принципиальных отличий от остальных европейских государств. Ее правовая система основывалась в целом на тех же правовых источниках, что и правовые системы европейских варварских королевств. Прежде всего, это было обычное право. Правящее сословие санкционировало обычные правовые нормы, регулировавшие отношения производства, распределения и обмена. Конечно, рано или поздно появлялась потребность записать эти санкционированные обычаи, и тогда происходило формирование памятников права. Так появились на свет «Саллическая правда», «Рипуарская правда», «Законы короля Этельберта», «Русская правда».

В качестве второго источника правовых систем континентальной Европы выступило римское право. Если на юге Западной Европы (Италия, Южная Франция, Вестготская Испания) оно продолжало действовать и после крушения Западной Римской империи, то в Болгарию, Сербию и на Русь пришло из Византии. Следует особо подчеркнуть роль Византийской империи в культурном и правовом просвещении Европы в условиях раннего средневековья. Речь идет о великом значении Свода Юстиниана и более поздней Эклоги. Именно римско-правовая традиция помогла правовым системам Европы выйти на новый, более высокий уровень. Нет смысла доказывать, что правовые системы Западной и Восточной Европы развивались в одном ключе. Достаточно сопоставить Судебник Ивана III и германскую Каролину. Окончательно же правовые системы Западной Европы и правовая система России сближаются в XVIII столетии. Особую роль в этом процессе сыграла государственная деятельность Петра Великого и Екатерины Великой. В результате их усилий российская правовая система стала неотъемлемой частью романо-германской правовой семьи. Хотя в то же время она не вошла в состав ни одной из европейских подгрупп романо-германского права.

С первых десятилетий XVIII века роль России в Европе постоянно возрастала. В тех условиях руководство страны стремилось придать повседневной жизни и политико-правовым институтам форму, привычную для европейцев. В царствование Николая I была закончена начатая Александром I работа по систематизации русского законодательства, в результате которой было издано Полное собрание законов Российской империи. А в 1832 году вышел в свет Свод законов Российской империи, построенный по отраслевому принципу. Он стал главным регулятором общественных отношений до свержения династии Романовых.

Вторая половина XIX века ознаменовалась Великими реформами 60-70-х годов. Правовая система России стала приобретать буржуазный характер. Произошло четкое разделение права на отрасли, различавшиеся по предмету и методу правового регулирования. В то же время руководство Империи постоянно тормозило кодификацию права, ошибочно видя в ней источник революционных потрясений.

В целом, в правовой системе императорской России конкурировали три тенденции. Первая представляла собой системную интервенцию западноевропейской политико-правовой традиции в русскую правовую культуру. Вторая выражалась в постепенном усвоении правовой системой России институтов и духа инкорпорированного иностранного права. Третья заключалась в жестком противодействии правящих верхов практике юридических нововведений, жизненно необходимых России.

К сказанному необходимо добавить то, что в конце XIX века династия Романовых переживала упадок. В условиях сложнейших кризисных потрясений рубежа столетий она не смогла выдвинуть из своей среды лидеров, аналогичных Петру Великому и Александру II. Реформы, начатые последним, не получили должного развития при его преемниках, несмотря на все старания С.Ю. Витте и П.А. Столыпина. В итоге, октябрьский государственный переворот 1917 года не оставил камня на камне от правовой системы Российской империи. На ее развалинах возникла абсолютно новая правовая реальность.

Развитие права в Советской России стало сопровождаться параллельным развитием не виданного ранее правового нигилизма, который, в свою очередь, породил правовой негативизм. Вершиной этого негативизма стал XXII съезд КПСС 1961 года, на котором было объявлено об отмирании государства и права через двадцать лет. По замечанию В.М. Сырых, «регулирование общественных отношений в общем виде без установления конкретных норм большевики оправдывали желанием дать общедоступное понимание сути советской власти… . Однако, действительные причины коренились в ином: пришедшие к власти большевики, как и прежнее временное правительство, не имели четких представлений о том, какой должна быть система права» [1, с. 44].

В то же время и право, и правосознание (прежде всего в лице правовой идеологии) демонстрировали свою особую автономность. Как отмечает В.Н. Синюков, «именно советский период – не менее сложный и кровавый, чем его предшественники – в русской истории ознаменовался бурным ростом законотворчества, поиском и созданием крупных, не виданных ранее в России законодательных форм – кодексов, основ законодательства, конституций» [2, с. 159-160].

Важным моментом являлось и то, что с самого начала своего развития советская правовая система не была одинока. В условиях Гражданской войны 1918-1922 гг. возникли Монгольская народная республика и Тувинская народная республика. Их правовые системы совместно с правовой системой РСФСР образовали семью социалистического права. После Второй мировой войны она была дополнена правовыми системами Центральной и Юго-восточной Европы. Речь идет о правовых системах Польши, ГДР, Венгрии, Чехословакии, Румынии, Болгарии, Югославии и Албании. Тогда же добавилась еще правовая система Северной Кореи (КНДР).

В 1949 году при поддержке СССР была образована Китайская народная республика. В 1956 году в состав социалистического содружества вошла Демократическая республика Вьетнам. В начале 60-х годов в социалистическую правовую семью вошла правовая система Кубы, а в середине 70-х – Лаоса.

Однако уже осенью 1989 года начался развал семьи социалистического права. В СССР правовое регулирование стало подменяться общими тезисами, указаниями на всевозможные принципы и пожеланиями. Многие демократические идеи, заложенные в советских конституциях, имели исключительно декларативный характер. Советское право стремительно деградировало. Конечно, обвала всей правовой системы в 1991 году, как это сделали большевики в 1917 году, не произошло. Началось постепенное радикальное реформирование правовой системы. Вслед за Конституцией РФ 1993 года, начиная с 1994 года, по частям был принят Гражданский кодекс. В 1995 году – Семейный кодекс. В 1997 году – Уголовный кодекс, в 2001 году – Уголовно-процессуальный кодекс, а в 2002 году – Кодекс об административных правонарушениях.

В результате, в начале 90-х гг. сущность российской правовой системы кардинально изменилась. Именно в этот период была воспроизведена с новой силой практика XVIII в.– массированная интервенция «переводного» законодательства, копирование зарубежных институтов – от управленческих до образовательных, непрерывное «разумное» вмешательство государства во все сферы общественных отношений. Сегодня правовая система России, выстроенная на двух уровнях – федеральном и региональном – представляет собой сложную совокупность норм, юридической практики и правосознания.

В то же время, несмотря на грандиозный развал СССР, российская ситуация не была уникальной. Самым непосредственным образом она напоминала Веймаровскую Германию. Как и там, горечь поражения (хотя и в холодной войне), развал мощной державы, обнищание масс. К счастью, у нас не была принята конституция парламентарной республики. Более того, Конституция России была заточена под сильную авторитарную личность.

И дальнейшее развитие российской правовой системы показало, что в условиях отсутствия сильного гражданского общества продвижение и к правовому, и к социальному государству весьма затруднительно. С другой стороны, вряд ли стоит говорить о торжестве авторитаризма сегодня. Принятие закона «О полиции» не превратило Россию в полицейское государство. И не надо путать политику сильной руки с коррупционным чиновничьим беспределом.

При этом не следует забывать, что именно авторитарными методами создавались Тайвань, Южная Корея и Сингапур. Именно с помощью сильной личности, «режима личной власти» французская элита наводила порядок в своём государстве в конце 50-х гг. И наоборот, в России отсутствие твёрдой власти обернулось криминальным разливом девяностых. Начатая в этих условиях судебная реформа начала буксовать. Всё это не способствовало развитию правовой культуры. Печальное зрелище представлял и российский парламент. Основным центром власти в итоге стали исполнительные органы, утвердившие всевластие бюрократии и разгул коррупции.

Первое десятилетие XXI в. ознаменовалось положительными сдвигами в ряде сфер общественной жизни, но радикальных сдвигов в развитии правовой системы России не произошло. Не было завершено окончательное закрепление частнособственнических отношений. Более того, начались атаки на Гражданский кодекс РФ. Не завершилась судебная реформа. С одной стороны, не был до конца разработан и принят весь пакет конституционных законов. С другой – продолжало прогрессировать подзаконное нормотворчество. Современная правовая система России плохо способствует развитию гражданского общества, становление которого и так осложнено политической апатией широких масс населения.

Прежде всего, это касается развития политических партий. Отсутствие в них фракций свидетельствует об отсутствии реального внутрипартийного развития. Отсутствие внутрипартийной полемики оборачивается отсутствием реальной борьбы мнений и в Думе.

Не развиваются должным образом профсоюзы и студенческое движение. Права широких масс трудящихся и молодёжи не защищаются должным образом.

Вообще вопрос о защите прав и свобод человека в России – особый вопрос. Россия является абсолютным лидером по жалобам в Европейском суде по правам человека.

Достаточно много было сделано в плане развития местного самоуправления. Фактически сложилась комплексная отрасль «Муниципальное право». Однако задавленной нуждой основной части населения некогда заниматься самоуправленческими вопросами. В России так и не сложился влиятельный средний класс, который должен составлять минимум 60% населения. Причем, доля среднего класса, формирующегося в сфере бизнеса и предпринимательства, постоянно сокращается в связи с возрастающим давлением государственных структур на мелких и средних предпринимателей.

В результате в стране фактически нет системной оппозиции. Один из представителей западного бизнес-сообщества по этому поводу с горечью отметил, что «умная, с выдающейся культурой и интеллигенцией Россия в иные дни производит впечатление резервации для умственно отсталых, которые на виду у изумленной Европы занимаются собственным членовредительством» [3, с. 6].

Власть, даже самая справедливая, осуществляемая долгое время без оппозиции, в конце концов скатывается к произволу и разоряет страну, какой бы богатой она ни была.

К этому необходимо добавить и то, что не политика определяет культуру, а культура политику. Один из видных представителей российской творческой интеллигенции – А. Кончаловский верно подметил, что «культура – это не Чехов, Пушкин и Достоевский. Это та система ценностей, что сформировалась в народе и внедрена в сознание нации» [4, с. 3].

К сожалению, проводимые сегодня социологические исследования свидетельствуют, что в головах и душах российских граждан все еще царят разруха и смятение. Велика разобщенность, вызванная резким имущественным

расслоением. Одни верят в демократию, другие продолжают молиться на портреты Ленина и Сталина, ожидая железной руки. Третьи верят только в деньги.

В свою очередь, правоохранительные органы не в состоянии дать должный отпор казнокрадству. Так, за подготовку мифического военного мятежа в центре европейской части России отставному офицеру Клочкову дали реальный срок, а чиновники, нагло присвоившие миллиарды бюджетных денег, уходят от ответственности благодаря круговой поруке. В связи с этим широкое распространение получил термин «коррупционная цивилизация». Иными словами, цивилизация, при которой коррупция, разворовывание бюджета и безнаказанность казнокрадов являются не случайным временным явлением, а отражают суть сложившейся системы власти.

Тем не менее, подводя итог всему вышесказанному, следует отметить, что в России идет постепенный процесс интеграции ее правовой системы в романо-германскую правовую семью. Как отмечает В.Н. Синюков, «существует точка зрения, согласно которой правовые системы стран, входивших в социалистическое содружество, ранее принадлежали к романо-германской правовой семье, и поэтому сейчас речь идет лишь об их возвращении в это сообщество» [2, с. 209].

В то же время М.Н. Марченко считает, что российское право, имея свои собственные исторические, социально-политические, бытовые, духовные и многонациональные основы всегда было и остается самобытным, по-своему уникальным, относительно самостоятельным и в то же время взаимодействующим с романо-германской и англосаксонской правовыми семьями [5, с. 459].

Из этого следует, что «славянская правовая общность основывается на культурно-исторической специфике славянских народов. Категория славянской правовой семьи отражает целостный правовой феномен, имеющий глубокие национальные, духовные, исторические и социальные юридические корни в правовой культуре России и ряда восточно-европейских стран» [2, с. 214].

Данная позиция вызывает серьезные сомнения. Если исходить из категорий самобытности и исторической традиции, то тогда романо-германская правовая семья будет сведена к правовым системам Западной континентальной Европы. И правовые системы Латинской Америки, Скандинавии также могут быть представлены как самостоятельные правовые семьи, а не как подгруппы романо-германской семьи.

По источникам права, по отраслевому делению, по правовой идеологии правовая система России, несомненно, тяготеет к романо-германской правовой семье. Другое дело, что совместно с Белоруссией, Украиной, Казахстаном, государствами Закавказья и Монголией она постепенно образует самостоятельную подгруппу в названной правовой семье. Специфика этой подгруппы определится в ближайшие десятилетия. Именно эта подгруппа станет в романо-германской семье пограничной в Евразии, поскольку будет непосредственно контактировать не только с системами мусульманского права, но и со складывающейся ныне дальневосточной правовой семьей, которую образуют правовые системы стран конфуцианской Азии. Ведущую роль в этой семье будут играть правовые системы Китая и Японии, которые имеют общие черты, в корне отличные от культурно правовых традиций христианских и мусульманских стран.

Литература

1. Сырых В.М. История государства и права России. Советский и современный периоды. М., 1999.
2. Синюков В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. М., 2010.
3. Аргументы и факты. 2013. №6.
4. Аргументы и факты. 2012. № 48.
5. Марченко М.Н. Сравнительное правоведение. Общая часть. М., 2001.

УДК 342

МОДЕРНИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СОВРЕМЕННЫХ РОССИЙСКИХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ: ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СОДЕРЖАНИЯ ПОНЯТИЯ

© 2013 г. Е.Ю. Догадайло

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр.1

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration Bul.1, 82, Vernadskogo Ave., Moscow, 119571

В настоящей статье представлены подходы в определению понятия «модернизация законодательства», и охарактеризована взаимосвязь его содержательных характеристик и основных направлений.

Ключевые слова: *система законодательства, модернизация.*

The article covers the approaches to the definition of 'modernization of legislation' and characterizes the interconnection between its features and the key tendencies.

Keywords: *system of legislation, modernization.*

Успешная реализации экономической политики, являющейся основой реформирования Российской Федерации на современном этапе, предполагает наличие четкой, непротиворечивой нормативной правовой основы. Зачастую успехи и неудачи в сфере экономики зависят не только от рациональности и научной обоснованности избранной экономической модели, но и от того, может ли правовая система государства внедрить и развить необходимые формы регулирования новых экономических отношений.

Система законодательства как общность элементов в их взаимосвязях и взаимодействиях является внешней формой права и служит нормативной основной правовой системы современного государства. Система законодательства Российской Федерации обусловлена состоянием общественных (экономических, политических, идеологических) отношений и в самом общем виде может быть представлена как целостное строение источников в Российской Федерации действующих правовых норм, которое выражается в единстве, согласованности, дифференциации нормативных правовых актов и нормативных договоров. Модернизация системы законодательства Российской Федерации – одно из условий успешного экономического развития страны. Сегодня законодательное регулирование охватывает все сферы общественной жизни. Однако, «как показала практика, само по себе увеличение удельного веса законов в системе актов, на что изначально было ориентировано правотворчество, еще не позволяет характеризовать закон как главный и реальный социальный регулятор» [1]. Активно проводимый в нашей стране в последние годы мониторинг законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации показывал две тенденции: с одной стороны, содержание нормативных правовых актов не соответствует обстоятельствам быстро меняющейся жизни, а с другой стороны, попытки обеспечить разветвленность, глубину нормативного регулировании приводят к хаотичному нарастание числа нормативных правовых актов как законов, так и подзаконных нормативных актов, при этом нормативные правовые акты едва принятые обрастают сразу большим количеством поправок, изменений и дополнений.

Модернизация российской экономики имеет хорошую основу в виде плана, закрепленного в Послании Президента Российской Федерации [2] Федеральному Собранию и в правовых актах Правительства Российской Федерации. В юридической науке неоднократно высказывалось мнение, что необходимо «разработать и принять также план правового обеспечения программы модернизации экономики России» [3].

Термин «модернизация» (англ. *modern – обновленный, современный*) чрезвычайно популярен и часто употребляется во всех сферах и слоях общества, в том числе в федеральных законах [4], в подзаконных актах [5], в международных соглашениях [6].

Зачастую модернизация воспринимается как некий инструмент, способный ликвидировать как общественные недостатки общего политико-правового и социально-экономического порядка, так и индивидуальной экономической жизни, вывести Россию на инновационные передовые позиции в мире.

Проблемам развития и модернизации правового регулирования экономических отношений в последнее время стало уделяться внимание как на общетеоретическом, так и отраслевом уровнях.

Понятие «модерн» является многозначным и употребляется для обозначения определенных периодов или промежутков времени, а также духовных направлений, характеризующихся чем-то новым, отличным от старого или имевшего место ранее. С исторической точки зрения категория «модерн» достаточно давно используется для европейского «Нового времени» [7, с. 228] и индустриального капитализма. Самое первое определение модернизации было сформулировано Ш. Эйзенштадтом. По его мнению, модернизация – это процесс изменения в направлении тренда развития типов политических, экономических и социальных систем, развившихся с XVII по XIX вв. в Северной Америке и Западной Европе, а затем подобные процессы распространились на европейские страны, а также в XIX и XX веках – на азиатский, африканский и южноамериканский континенты [8, с. 1]. Фердинанд Тённис указывал, что модернизация – переход от сообщества к обществу [9, с. 9]. Исследования проблематики модернизации в зарубежной политологии начинаются с работ М. Вебера. По его мнению, модернизация – переход от ценностной рациональности к целерациональности [10, с. 206]. В западной социологии и политологии в 50-60-х гг. XX столетия сформировалась теория модернизации. Теоретические концепции модернизации нашли свое отражение в трудах: И. Неттла, С. Хантингтона, Д. Фрисби, Г. Спайро и других.

В работах современных отечественных правоведов часто встречается категория «модернизация», но данный термин большинством авторов используется для характеристики процессов политико-правовых реформ в различных сферах общества. Но до настоящего времени комплексно не исследовались проблемы правовой модернизации в контексте противоречий, связанных с рационализацией позитивного права. Более того, несмотря на различные определения, однозначного толкования понятия «модернизация законодательства» нет, а существующие дефиниции можно определить как инструментальное целерациональное понимание правового регулирования [11, с. 17].

Несомненно, модернизация (как идея, как практика правоприменения и как политика) в любом развивающемся обществе и государстве на любых стадиях их развития всегда будет актуальной и востребованной, так как модернизация является способом их эволюции в новых реалиях государственной деятельности и правовой системы, развития всех юридических понятий, правовых институтов публичной власти, законодательства, законотворчества и подзаконного нормотворчества.

При употреблении в отечественной правовой литературе категории «модернизация» в большинстве случаев подразумевается анализ и постановка целей по изменению реформируемого государства и права, например, «результативное нормативное воздействие на общественные отношения специальной системой юридических средств» [12, с. 9]. В отечественной правовой науке культивируется понимание модернизации как процесса усовершенствования права, ликвидации проблем, связанных с отсталостью отечественного позитивного права в переходный период.

По нашему мнению, понятие «модернизация законодательства» следует связывать, главным образом, с процессом изменений определенных характеристик системы законодательства, проводимого в строго определенных условиях, процедурах, пределах, которые при этом не носят характера революционных, коренных преобразований. Но при этом следует констатировать, что любая модернизация есть

поэтапный эволюционный процесс, радикальность и глубина которого напрямую зависят от устанавливаемых задач и целей преобразования.

По утверждению Г.В. Мальцева, применительно к праву модернизация – это осуществление серии целенаправленных преобразований, результатом которых является постепенное формирование новой правовой системы либо появление у действующей системы новых качеств, черт или существенных признаков [13, с. 386-387]. Вопрос о методах и приемах проведения социальной реформы, то есть реформы по проблеме, носящей социальный характер, по мнению Г.В. Мальцева, является весьма серьезным, и он должен решаться в масштабе общества и государства [14, с. 388]. Из сказанного можно сделать вывод, что при модернизации системы определенных правоотношений возможен выход за рамки реформирования конкретной реформируемой сферы. При этом важно, что процесс модернизации законодательства связан не только с его изменением в свете проводимых экономических реформ, но обусловлен усилением или ослаблением внутрисистемных связей внутри самого законодательства. Эффективность и права, и законодательства как формы регуляции общественных отношений, важной для устойчивости их развития, возможна «лишь при условии их системности» [15, с. 17-18].

Следует уяснить взаимосвязь понятий «модернизация» и «реформирование». По мнению С.В. Курова, «в действительности обнаруживается весьма тонкая грань между этими категориями, и лишь практическое воплощение проводимых преобразований дает основание трактовать их как модернизацию, в одном случае, либо как реформирование – в другом» [16, с. 16-17]. По нашему мнению, модернизация законодательства от его реформирования отличается тем, что модернизация предполагает постепенные качественные изменения функциональных характеристик системы форм права в Российской Федерации, а реформирование – это, по сути, коренные изменения сложившихся принципов, устоев. Такое понимание термина «реформа» используется в историческом аспекте: трансформация правовой системы, функционировавшей в условиях административно-командной экономики в Советском Союзе, в правовую систему общества с рыночной экономикой [17, с. 20-38], отмена крепостного права, Столыпинская аграрная реформа и др.

Таким образом, модернизация законодательства представляется рациональным и целенаправленным процессом его изменения и совершенствования в соответствии с новейшими современными требованиями экономики. Поэтому вполне логично определять любые рационально-поэтапные ламинарные обновления в культурной, правовой, социальной и других сферах через термин «модернизация».

В современной литературе вполне справедливо отмечается, что, оценивая нынешнее состояние системы законодательства, «надо заметить, что ныне в законодательстве иная ситуация, чем в конце 80-х – начале 90-х годов, когда в связи с известными событиями в политической жизни общества произошел коренной пересмотр законодательства. … создан массив нормативных актов, весьма неоднородный, слабо систематизированный, характеризующийся различным уровнем юридико-технической подготовки и финансово-экономической обеспеченности» [18].

Сложность заключается и в том, что процессы модернизации в современном обществе имеют глобализационную природу. Они тесно взаимосвязаны и переплетены с процессами инновационного развития мирового сообщества. И в этом случае на процессы модернизации законодательства влияют процессы глобализации, особенно это касается экономических вопросов. По мнению С.Н. Сильвестрова, заместителя директора ИЭ РАН, «…глобализация диктует модернизацию моделей социальной организации, к которым относятся, прежде всего, национальные государства». По его мнению, государственная власть в национальном государстве шаг за шагом теряет возможность эффективно использовать такие традиционные правовые рычаги макроэкономического регулирования (например, импортные барьеры и экспортные субсидии, правила установления курс национальной валюты или ставки рефинансирования центрального банка). Несоответствие вызовов глобальной экономики и полномочий принятия решений в форме нормативных актов органов государственной власти национальных государств приводит к тому, что контроль над основными ресурсами и экономическими процессами переходит к международным

институтам или надгосударственным организациям. В этом аспекте следует согласиться с С.Н. Сильвестровым, что нарастает объем полномочий, «делегируемых от государства наднациональным органам и универсальным глобальным организациям – первыми сворачиваются функции проведения самостоятельной денежно-кредитной, экспортно-импортной и валютной политики» [19, с. 5-6].

Таким образом, одной из актуальных задач модернизации законодательств является учет стратегии финансово-экономического развития государственного суверенитета. Сближение национальных правовых систем в условиях глобализации – это уже не вопрос, а сложившаяся практика. Экономика отдельной страны не может развиваться вне контекста мировой экономической системы. Несмотря на возможные политические, религиозные, идеологические расхождения между государствами, экономические интересы предопределяют как внешнюю, так и внутреннюю правовую политику государств. «Вместе с тем, было бы ошибочно предполагать, что развитие международного экономического права есть путь к установлению единого, универсального правового регулирования в сфере экономики» [20].

Государства на основе международных договоренностей, становящихся действующими нормами международного права, продолжают сохранять особенности национального правового регулирования экономических отношений. Причем особенности системы законодательства различных государств значительно более глубокие, чем те, которые принято обозначать, рассматривая правовую систему отдельного государства как относящуюся к романо-германской или англо-американской правовой семье.

Кроме того, что процессы модернизации законодательства в современных экономических мировых условиях тесно переплетаются с процессами и задачами инновационного развития России. С модернизацией государственно-правовой жизни связана инновационная деятельность, то есть «совершенствование государства, общества и экономики, отвечающее современным требованиям» [21, с. 17]. То есть, когда говорят об «инновации в праве», то следует иметь в виду выработку и применение каких-либо полезных новых знаний в правовой жизнедеятельности человека, их практическую реализацию с возможностью воспроизводства и тиражирования. Именно признак новизны в понимании инновации соответствует по значению понятию «модернизация» и характеризует какие-либо преобразования. Параметры инновационного развития России на долгосрочную перспективу сформулированы в Программе инновационного развития до 2020 года. Решение поставленных в ней задач будет способствовать созданию экономики, основанной на интеллектуальном превосходстве и производстве уникальных знаний [22].

Вместе с тем, инновационный вектор развития Россия не исключает того, что сырьевой сектор экономики сохранит свою значимость. Успехи технологического развития не ограничивают задачи совершенствования методов использования богатых сырьевых ресурсов. Модернизация законодательства Российской Федерации «должна учитывать важность сочетания этих векторов экономического развития, их взаимодополняемость, причем реформирование системы недропользования в России связано с решением не только экономических и правовых проблем, но и социальных» [23]. Например, трудно не согласиться с утверждением, что модернизация экономики, инновационные процессы требуют более гибкого правового регулирования как стандартных трудовых отношений, «так и таких нетипичных отношений, как, например, отношения, связанные с дистанционным трудом, создание более благоприятных правовых возможностей для развития малого бизнеса, призванного играть важную роль не только для развития экономики, но и в организации дополнительных рабочих мест для обеспечения занятости всего трудоспособного населения» [24].

В правовой сфере модернизация обусловлена: природой, функциями и сущностными характеристиками права, способностью оперативно и адекватно реагировать на изменения в социальной среде. Такие изменения, отчетливо проявляющиеся в последнее время во многих общественных отношениях, вызваны влиянием на систему права различных процессов инновационного развития.

Таким образом, модернизация законодательства представляет собой целенаправленный процесс изменения, совершенствования всей системы форм (источников) права в Российской Федерации в соответствии с глобализационными процессами и новейшими требованиями развития современного российского общества, поскольку вполне логично определять любой рационально-целенаправленный процесс изменения, совершенствования, обновления в правовой сфере общества термином «модернизация». Сегодня, когда отсутствуют причины для экстенсивного законотворчества, есть возможность говорить о новом этапе современного развития законодательства — о его модернизации, которая, однако, не является коренным его пересмотром, но и не ограничивается его текущим совершенствованием. Модернизацию отличают масштаб и способ решения задач. Поэтому модернизация законодательства требует не только новых законов, но и новых подходов к решению стоящих перед государством и обществом проблем в современных экономических условиях.

Литература и примечания

1. Хабриева Т.Я. Стабильность закона, модернизация законодательства и задачи юридической науки / Закон: стабильность и динамика (Материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов, Москва, 1-3 июня 2006 г.) / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2007.

2. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009 "Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации" // "Российская газета". N 214. 13.11.2009.

3. Губин Е.П., Губин П.Е. Модернизация российской экономики и право / Право и бизнес в условиях экономического кризиса: опыт России и Германии / отв. ред. Е.П. Губин, Е.Б. Лаутс. М.: Юрист, 2010. 264 с.; Яковлев В.Ф. О кодификации частного права Российской Федерации / Яковлев В.Ф. Избранные труды. Т. 2: Гражданское право: история и современность. Кн. 1. М.: Статут, 2012.

4. Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3799.

5. Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 594 "О Президентской программе повышения квалификации инженерных кадров на 2012 - 2014 годы" // "Собрание законодательства РФ", 07.05.2012, N 19, ст. 2331; Указ Президента РФ от 13.04.2010 N 460 (ред. от 13.03.2012) "О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы"; Распоряжение Правительства РФ от 21.06.2010 N 1039-р <Об утверждении Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года> / "Собрание законодательства РФ". 28.06.2010. N 26, ст. 3399.

6. «Протокол между Министерством экономического развития Российской Федерации и Министерством коммерции Китайской Народной Республики о механизме реализации Меморандума между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области модернизации экономики» (Подписан в г. Москве 06.12.2012) (опубликован не был) // Официальный интернет-портал правовой информации КонсультантПлюс // URL: http://www.pravo.gov.ru, (дат. обр. 08.05.2013).

7. Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990.

8. Eisenstadt S. Modernization: Protest and Change. New York, 1966.

9. Frisby D. Fragments of Modernity. Cambridge, 1986.

10. Вебер М. Протестантская этика и дух капитализма. М., 1990.

11. Осипов М.Ю. Правовое регулирование как динамическая система // Право и политика. 2006. № 11.

12. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Курс лекций. М., 1996.

13. Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. М., Прометей, 1999.

14. Там же.

15. Концепция стабильности закона / Авт. кол.: В. П. Казимирчук, Т. В. Худойкина, С. В. Поленина и др.; Отв. ред. В.П. Казимирчук; Институт государства и права РАН. М.

Проспект, 2000.

16. Куров С.В. Проблемы разработки законодательного обеспечения модернизации системы российского образования // Право и образование. 2008. № 2.

17. Зорькин В.Д. Тезисы о правовой реформе в России / Сборник статей / под редакцией В.П. Мозолина. М.: «ЛУМ», 2013.

18. Хабриева Т.Я. Стабильность закона, модернизация законодательства и задачи юридической науки / Закон: стабильность и динамика (Материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов, Москва, 1-3 июня 2006 г.) / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2007.

19. Сильвестров С.Н. Индикативное планирование в стратегии развития // Научный эксперт. 2008. № 1.

20. Лисицын-Светланов А.Г. Роль права в модернизации экономики России (Тезисы доклада 24 октября 2011 года на Ученом Совете ИГП РАН) // URL: http://igpran.ru/nlive/2919 [дата обращения 01.09.2013]

21. Белых В.С. Модернизация российской экономики и предпринимательского законодательства: вопросы теории и практики: Моногр. / Под общ. ред. А.И. Татаркина. Екатеринбург, 2011.

22. При этом в последнее время из уст руководителей государства все чаще звучат слова о необходимости модернизации и перехода на инновационные рельсы развития. Сюда можно отнести выдвижение пяти модернизационных приоритетов: энергоэффективность и энергосбережение, ядерные технологии, космические технологии, медицинские технологии и стратегические информационные технологии. Помимо этого можно назвать проект "четыре "И": инновации, инвестиции, институты, инфраструктура. Ключевым звеном в процессе развития инноваций является формирование полного и четкого законодательства в данной сфере. Только при наличии должного правового регулирования может осуществляться как само появление и внедрение инноваций, так и его государственная поддержка. «Стоит констатировать, что существующие на сегодняшний день пробелы в законодательстве определенным образом тормозят переход к инновационной экономике. Базовым в регулировании инновационной деятельности является Федеральный закон от 23.08.1996 N 127-ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике"» (Белоусов А.Л. Правовые аспекты формирования инновационной инфраструктуры экономики // Право и бизнес: сборник статей I ежегодной международной научно-практической конференции, приуроченной к 80-летию со дня рождения профессора В.С. Мартемьянова / М.Ю. Абрамкина, М.Г. Абрамова, А.А. Алпатов и др.; под ред. И.В. Ершовой. М.: Юрист, 2012.

23. Лисицын-Светланов А.Г. Роль права в модернизации экономики России (Тезисы доклада 24 октября 2011 года на Ученом Совете ИГП РАН) // URL; http://igpran.ru/nlive/2919 [дата обращения 01.09.2013]

24. Актуальные проблемы трудового законодательства в условиях модернизации экономики: монография / Е.С. Батусова, И.Я. Белицкая, Э.Н. Бондаренко и др.; отв. ред. Ю.П. Орловский. М.: Юстицинформ, 2012.

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 342.98

ФОРМИРОВАНИЕ ДОЛЖНОСТИ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: К ИСТОРИИ ВОПРОСА

© 2013 г. Р.М. Дзидзоев

Кубанский государственный университет
350040, г. Краснодар,
ул. Ставропольская, 149

Kuban State University
149, Stavropolskaya st.,
Krasnodar, 350040

В статье рассматриваются некоторые вопросы возвращения к прямым губернаторским выборам в России, анализируются соответствующие поправки к Федеральному закону "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", исследуется практика призвания к должности глав субъектов Федерации.

Ключевые слова: *высшее должностное лицо, субъект Российской Федерации, губернаторские выборы, законодательные поправки, легислатура высшего должностного лица.*

The article discusses some issues of the return to direct gubernatorial elections in Russia, analyzes the amendments to the Federal Law "On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of the Constituent Territories of the Russian Federation", examines the practice of calling to the heads of the constituent parts of the Federation.

Keywords: *top official, the constituent part of the Russian Federation, gubernatorial elections, legislative amendment, legislature of senior official.*

Порядок формирования должности главы субъекта Российской Федерации в пределах действия Конституции РФ 1993 г. менялся неоднократно.

Согласно начальной редакцией Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [1] высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избиралось на должность посредством прямых выборов населением субъекта Федерации.

Формула прямых губернаторских выборов вполне соответствовала позиции Конституционного Суда РФ, отметившего в Постановлении от 18 января 1996 г. [2], что при избрании губернатора законодательным органом субъекта РФ этот законодательный орган превращается в своеобразную избирательную коллегию, решение которой подменяет прямое волеизъявление избирателей, что не соответствует Конституции РФ и действующему законодательству. Избранный в таком порядке глава субъекта Федерации не может считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти, поскольку ни законодательная, ни исполнительная власть не вправе определять одна для другой ее представителя.

Несмотря на это, в декабре 2004 г. механизм формирования должности главы субъекта Федерации со ссылкой на террористическую угрозу был кардинально изменен, согласно Федеральному закону № 184-ФЗ в редакции от 11 декабря 2004 г. гражданин Российской Федерации наделялся полномочиями высшего должностного

лица субъекта РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению Президента России.

Новый формат призвания к должности главы субъекта Федерации нельзя было назвать даже косвенными выборами, поскольку региональному парламенту предлагалась единственная кандидатура, не имевшая альтернативы. Закон поэтому правомерно избегал названия «выборы», хотя формула «наделение полномочиями» выглядела нелепой, поскольку полномочиями в собственном смысле высшее должностное лицо субъекта Федерации наделяется законом.

Новую модель замещения должности главы субъекта Федерации окрестили назначением, осуществляемым федеральным Президентом, в чем не было большого преувеличения, поскольку Президенту давалось право распускать законодательный орган субъекта РФ при двукратном отклонении его кандидатур, лишавшее региональный парламент реального выбора.

Примечательно, что новый режим призвания к должности главы субъекта Федерации получил поддержку Конституционного Суда РФ, который в решении от 21 декабря 2005 г. [3] в отношении своей прежней позиции указал, что тезис о прямых выборах главы исполнительного органа государственной власти субъекта РФ как о порядке, адекватном статьям 3 и 32 Конституции РФ, при том, что Конституционный Суд не рассматривал вопрос, возможны ли иные конституционно допустимые варианты правового регулирования, – не может быть истолкован как невозможность установления какого-либо иного порядка, удовлетворяющего содержанию права на свободные выборы и требованиям о необходимости достаточного баланса указанных конституционных ценностей. Порядок формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации, – указал Конституционный Суд, – Конституция РФ непосредственно не регламентирует. Провозглашая свободные выборы наряду с референдумом высшим выражением власти многонационального народа Российской Федерации и закрепляя избирательные права граждан и право на участие в референдуме, она в то же время не рассматривает выборы в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации. Конституция РФ допускает возможность различных вариантов наделения полномочиями органов и должностных лиц публичной власти, непосредственно не поименованных в Конституции РФ в качестве избираемых, в том числе возможность изменения ранее установленного порядка наделения полномочиями соответствующих органов и лиц, если при этом соблюдаются конституционные права и свободы и иные общепризнанные права и свободы человека и гражданина, включая право на свободные выборы.

Эта позиция была подтверждена и решением Конституционного Суда от 24 декабря 2012 г. № 32-П [4], в котором отмечалось, что Конституция РФ не рассматривает выборы, проводимые на основе равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации.

Аргументация Конституционного Суда в этом вопросе представляется натянутой. Конституционный Суд текущее законодательство оценивает, прежде всего, с позиций Конституции, которая к моменту вынесения Судом решения нисколько не изменилась.

Предварительный порядок формирования должности главы субъекта Федерации был крайне бюрократическим: кандидатов на эту должность Президенту РФ предлагал Руководитель президентской Администрации по выбору полномочных представителей Президента в федеральных округах.

В Послании Федеральному Собранию 2008 г. в контексте мер по дальнейшему повышению уровня и качества народного представительства во власти Президент РФ предложил, чтобы кандидаты на должность главы субъекта Федерации представлялись Президенту только партиями, набравшими наибольшее число голосов на региональных выборах.

В соответствии с новым Положением о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, предложение о кандидатурах на должность высшего должностного лица

(руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ вносились Президенту РФ коллегиальным постоянно действующим руководящим органом политической партии, список кандидатов которой получил наибольшее число голосов избирателей на выборах в региональный орган законодательной власти. При этом политическая партия вносила Президенту предложение не менее чем о трех кандидатурах, отвечающих определенным требованиям.

Партийное участие в формировании должности главы субъекта РФ, конечно, повышало степень ее публичности. В то же время схема принципиально не менялась, поскольку окончательное слово по-прежнему принадлежало федеральному Президенту, который был вправе пренебречь партийными кандидатурами и предложить региональному парламенту кандидата, не прошедшего партийного согласования.

В своем ежегодном послании Федеральному Собранию РФ 2011 г. Президент РФ Д.А. Медведев предложил вернуться к выборам руководителей субъектов Российской Федерации прямым голосованием жителей регионов. Соответствующие изменения 2 мая 2012 г. были внесены в Федеральный закон № 184-ФЗ и вступили в силу 1 июня этого же года.

Согласно новой редакции закона кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта РФ выдвигаются политическими партиями. Допускается выдвижение кандидатов на губернаторскую должность и в порядке самовыдвижения, но только в том случае, *если это будет предусмотрено законом субъекта РФ*. Но если условия выдвижения кандидатов на аналогичную должность в регионах будут принципиально разными, не станет ли это нарушением равного пассивного избирательного права?

Сохраняется пресловутый «президентский фильтр», состоящий в праве Президента РФ по его инициативе провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения, режим которых определяется Президентом.

Губернаторские выборы, по крайней мере на стадии выдвижения кандидатов, назвать в подлинном смысле прямыми весьма затруднительно. Закон предусматривает подписной порядок выдвижения, согласно которому выдвижение кандидата должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. При этом депутат представительного органа муниципального образования или избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования может поддержать только одного кандидата, выдвинутого любой политической партией либо в порядке самовыдвижения.

Учитывая фактическую зависимость глав местного самоуправления от руководителей регионов, ставленниками которых они фактически являются, трудно рассчитывать на их подписи в поддержку самовыдвиженцев. Последние поставлены в неравные условия и тем, что в отличие от партийных кандидатом, им еще необходимо собрать подписи избирателей в количестве, установленном законом субъекта Российской Федерации.

В апреле 2013 г. законодатель вновь возвратился к косвенным губернаторским выборам. Федеральным законом от 2 апреля 2013 г. N 30-ФЗ [5] статья 18 Федерального закона № 184-ФЗ была дополнена пунктом 3.2, согласно которому конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, субъекты Федерации теперь самостоятельно определяют режим выборов главы субъекта Федерации – прямой или косвенный.

Новый формат замещения должности главы субъекта Федерации предусматривает, что кандидаты для избрания представляются в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации

Президентом Российской Федерации по предложениям политических партий, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов (спискам кандидатов которых переданы депутатские мандаты в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, предусмотренным пунктом 17 статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») в действующем на день внесения Президенту Российской Федерации указанных предложений законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. Предложения о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) также вправе вносить Президенту Российской Федерации политические партии, федеральные списки кандидатов которых на основании официально опубликованных результатов ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации допущены к распределению депутатских мандатов.

Каждая политическая партия, имеющая право вносить Президенту Российской Федерации предложения о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), предлагает Президенту Российской Федерации не более трех кандидатур, имеющих право быть избранными на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Порядок внесения Президенту Российской Федерации партийных предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) устанавливается статьей 26.3 Федерального закона от 11 июля 2001 года N 95-ФЗ «О политических партиях».

Политическая партия вправе предложить Президенту Российской Федерации в качестве кандидатуры на указанную должность лицо, являющееся членом данной или иной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии.

До внесения Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах политическая партия обязана провести консультации с политическими партиями, не имеющими права в соответствии с положениями настоящей статьи предлагать Президенту Российской Федерации кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и зарегистрировавшими свои региональные отделения в соответствующем субъекте Российской Федерации. Порядок проведения таких консультаций определяется Федеральным законом от 11 июля 2001 года N 95-ФЗ «О политических партиях».

Положение о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, утвержденное указом Президента РФ от 11 июля 2013 г. [6] конкретизирует, что предложения политических партий о кандидатурах вносятся Президенту РФ не позднее чем за 40 дней до истечения срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ, а в случае досрочного прекращения его полномочий – в срок, не превышающий 30 дней со дня досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ.

Согласно новой редакции Федерального закона № 184-ФЗ Президент Российской Федерации не позднее чем за 20 дней до истечения срока полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) из предложенных ему кандидатур представляет трех кандидатов для избрания на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательный (представительный) орган государственной власти

субъекта Российской Федерации. В случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) Президент Российской Федерации представляет трех кандидатов для избрания на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в срок, не превышающий 50 дней со дня досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Порядок избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации. При этом избранным считается кандидат, за которого проголосовало большинство от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Если ни один кандидат не набрал необходимого числа голосов депутатов, то проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов депутатов по отношению к числу голосов, полученных другим кандидатом.

Новый формат косвенных выборов глав субъектов Федерации, как можно видеть, несколько отличается от предыдущего: если прежде Президент РФ предлагал региональному парламенту только одного партийного кандидата, то теперь он предлагает трех, что формально придает выборам альтернативный характер. В то же время, говорить о кардинальном изменении избирательной формулы не приходится: по-прежнему кандидатуры для избрания высшего должностного лица субъекта РФ предлагает Президент.

При этом законодателем совершенно не урегулированы последствия отклонения президентских кандидатов. Прежде Президент мог в аналогичном случае распустить региональный парламент, что все же заключало в себе юридическое разрешение кризиса, теперь же ситуация остается совершенно неопределенной. К прежнему формату, видимо, следует вернуться.

Литература и примечания

1. Далее – Федеральный закон № 184-ФЗ.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г.[1] «По делу о проверке конституционности ряда положений устава (основного закона) Алтайского края» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 4. Ст. 409.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 336.
4. Собрание законодательства РФ. 2012. № 53. Ст. 8062.
5. Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1638.
6. Собрание законодательства РФ. 2013. № 28. Ст. 3815.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342

ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ: ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ, СТРУКТУРА

© 2013 г. Е.В. Самсонова

Белгородский государственный национальный исследовательский университет
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

National Research University Belgorod State University
85, Pobedy str.,
Belgorod, 308015

В статье на основе теории юридической деятельности, а также действующего законодательства и практики его применения законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ сформулированы понятие и признаки организационного процесса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, а также выявлена его структура.

Ключевые слова: *организационный процесс, структура организационного процесса, законодательные (представительные) органы, субъекты РФ.*

The author formulates the notion, characteristic features and the system of the organizational process of the legislative (representative) state bodies in the constituent parts of the Russian Federation on the basis of the theory of the juridical activity as well as the current legislation and its application by the legislative (representative) state bodies in the constituent parts of the Russian Federation.

Keywords: *organizational process, the structure of organizational process, legislative (executive) bodies, the constituent territories of the Russian Federation.*

Реальная сила власти обнаруживается в ее действиях [1, с. 287]. Это относится и к власти законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, которая выражается в их действиях и юридической деятельности. В этой связи возникает острая необходимость в выявлении и в рассмотрении тех видов юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, которые еще не исследованы или недостаточно исследованы в науке конституционного права.

Анализ конституционно-правовой литературы о законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ свидетельствует о том, что в ней еще нет работ, специально посвященных анализу организационно-правовой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (организационному процессу законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ). Ее вопросы исследуются учеными конституционного права лишь частично, попутно, как правило, при характеристике организационных полномочий депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ [2, с. 164-180].

Между тем, анализ процессов, протекающих в организации и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, а также в их правовом регулировании свидетельствует о том, что сегодня имеются необходимые теоретические, нормативно-правовые и фактические основания, позволяющие нам выделить в структуре юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в качестве одной из ее разновидностей организационно-правовую деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (организационный

процесс законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ).

К теоретическим основаниям, говорящим о необходимости выделения организационного процесса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, относятся труды ученых конституционного права, в которых исследуются организационные полномочия депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и рассматриваются отдельные вопросы их реализации, так как они дают необходимый импульс для дальнейшего более глубокого и обстоятельного научного исследования процесса реализации названных полномочий депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ [3, с. 164-180]. Немаловажную роль в познании сущности организационного процесса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ могут играть и положения советской юридической науки об организационной деятельности государства и ее организационных производств, а также об организационных производствах административного процесса [4, с. 35-68], поскольку многие из них до сих пор сохраняют, на наш взгляд, свою теоретическую значимость для познания организационно-правовой деятельности нынешних органов государственной власти и вполне пригодны для исследования сущности и основных признаков организационного процесса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

К нормативно-правовым предпосылкам выделения и обособления в структуре юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ организационного процесса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ относятся нормы конституционного права, регулирующие этот процесс. Они содержатся, например, в главах Регламентов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, посвященных характеристике тех органов, из которых состоит организационная структура законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ: комитетов и комиссий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, депутатских объединений и т.д., а также в главах Регламентов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, закрепляющих полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по их участию в формировании тех органов, о которых говорит закон и т.д. Названные и другие нормы конституционного права, регулирующие организационно-правовую деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, составляют ее нормативно-правовую основу и прямо говорят о ее самостоятельности в структуре юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

К фактическим основаниям выделения организационного процесса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ относится практическая деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по учреждению их организационной структуры и по принятию ими решений, необходимых для создания иных органов, о которых говорит закон. Эта деятельность является важным доказательством, подтверждающим реальную фактическую жизнь организационного процесса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и ее фактическую значимость в деле формирования соответствующих органов. Без организационной деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ эти органы не существуют и не функционируют.

Сказанное позволяет выделить в структуре юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ ее особую разновидность – организационный процесс законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и рассмотреть его с позиций науки конституционного права.

В процессе научного познания организационного процесса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ целесообразно разрешить два его важных вопроса: 1) сформулировать понятие организационного процесса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и выявить его признаки; 2) определить структуру организационного процесса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и рассмотреть особенности ее производств.

Понятие организационного процесса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ может быть создано на основе определения конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, которое мы разработали, исходя из опыта познания юридического и конституционного процесса и изложили в одной из своих статей, поскольку оно охватывает разные аспекты процесса реализации полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (юридическую деятельность, отношения и процедуры) [5, с. 223] и позволяет предложить комплексное понятие организационного процесса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Исходя из указанного определения, а также специфики организационного процесса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ можно предложить следующее его понятие – это представительная, государственно-властная, динамичная, урегулированная соответствующими нормами конституционного права деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по реализации организационных полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и обусловленных ими полномочия их депутатов по формированию организационной структуры законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и по их участию в создании тех органов, о которых говорит закон, а также отношения этого процесса и процедуры их возникновения, развития и прекращения.

К признакам организационного процесса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, отличающим его от иных видов юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и придающим ему особую значимость и самостоятельность, можно отнести следующие:

– В динамике юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ данный процесс выступает ее первичным видом, поскольку законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ не могут действовать без создания своей организационной структуры (без руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, без комитетов и комиссий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и т.д). Все иные виды юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (правотворческая, контрольная и т.д.) возникают после учреждения законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ своей организационной структуры, отвечающей требованиям закона.

– Основная задача рассматриваемого процесса состоит в своевременном, законном и обоснованном разрешении законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ и их депутатами тех вопросов, которые стоят перед ними в процессе формирования организационной структуры законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и их участия в создании других органов, о которых говорит закон.

– Этот процесс обеспечивает реализацию двух групп полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и полномочий их депутатов: 1) полномочий депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по формированию

организационной структуры законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (право депутатов избирать руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, право депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ быть избранными на должности руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и т.д.); 2) полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по участию в создании тех органов, о которых говорит закон (соответствующих органов исполнительной власти, общих и арбитражных судов и т.д.), и обусловленных ими полномочий депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (высказаться «за» или «против» кандидатов на должности и т.д.).

– Рассматриваемый процесс основывается на определенной группе норм конституционного права.

Конечно, сама по себе деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и их депутатов по формированию организационной структуры законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и их участию в создании других органов, о которых говорит закон, в значительной мере является материально-правовой и организационно-технической. Однако для обеспечения ее обоснованности и эффективности немаловажное значение имеет закрепление нормами конституционного права ее наиболее важных и значимых процессуальных аспектов – особых сроков разрешения вопросов, связанных с формированием организационной структуры законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и их участием в создании органов, о которых говорит закон; наименования документов, оформляемых в ходе организационного процесса, и требования, предъявляемые к ним; последовательность действий участников организационного процесса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и т.д. Сегодня число этих норм невелико. Однако они необходимы и важны, так как придают организационному процессу законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ необходимую четкость, ясность и последовательность.

– Участниками данного процесса выступают все те, кто наделен нормами конституционного права полномочиями по формированию организационной структуры законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и участию законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в создании других органов, о которых говорит закон, и кто непосредственно реализует их в своей деятельности. К ним относятся, например, председатели законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ прежнего созыва, члены рабочей группы по подготовке первого заседания законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, руководители вновь избранного законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов РФ, представители депутатских объединений. Все они как участники организационного процесса наделены определенными организационными полномочиями. Так, председатель законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов РФ прежнего созыва в установленный законом срок обязан сформировать из числа вновь избранных депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов РФ рабочую группу по подготовке первого заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов РФ и издать распоряжение о ней.

– Динамизм рассматриваемого процесса выражается в действиях его участников, совершаемых ими в той последовательности, о которой говорит закон. Их можно разделить на две группы: 1) действия участников организационного процесса по подготовке организационного вопроса (организационного дела) к разрешению на сессии; 2) рассмотрение организационного вопроса на сессии законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов РФ.

Таковы основные черты организационного вопроса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, которые придают ему определенную самостоятельность и позволяют ему занять надлежащее место в юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Структура организационного процесса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Анализ действующего законодательства и практики его применения законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ говорит о том, что она охватывает большее число организационных производств законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Их можно и нужно разделить, исходя из их назначения на две группы организационных производств законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ: 1) производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по формированию их организационной структуры; 2) производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по участию в создании органов, о которых говорит закон.

Производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по формированию их организационной структуры направлены на создание такой организационной структуры законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, которая соответствует требованиям закона о ней и обеспечивает качественное и правовое выполнение тех задач, которые призваны решать законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, и включают в свой состав различные виды организационных производств законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Так, к производствам законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по формированию организационной структуры можно отнести производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по формированию их мандатной комиссии; производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по избранию их руководителей; производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по формированию их советов; производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по формированию их комитетов и комиссий; производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по регистрации их депутатских объединений; производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по формированию их рабочего аппарата.

Что касается производств законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по их участию в создании тех органов, о которых говорит закон, то их можно разделить, исходя из формы такого участия на три группы производств законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ: производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по даче согласия на назначение на должности; производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по назначению на должности; производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по избранию на должности.

Указанные группы производств законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ отличаются друг от друга, например, своими непосредственными целями и видами полномочий депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, которые реализуются в них, и в свою очередь классифицируются, исходя из их процессуальной специфики, на различные, не связанные друг с другом производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Так, к производствам законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по даче согласия на назначение на должности можно отнести

производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по даче согласия на должности исполнительной власти субъектов РФ; производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по даче согласия на назначение на должности прокурора субъекта РФ; иные производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по даче согласия на назначение на должности. Производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по назначению на должности охватывают: производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по назначению на должности мировых судей субъектов РФ, производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по назначению на должности председателя и заместителей председателя контрольно-счетных органов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ; производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по назначению на должности председателей общественности в квалификационные коллегии судей субъектов РФ и т.д.

К производствам законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по избранию на должности, в частности, целесообразно отнести производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по избранию представителя в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по избранию представителей в квалификационную комиссию при адвокатской палате субъектов РФ.

Итак, подводя итог сказанному, можно констатировать, что организационный процесс законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ – это самостоятельный вид юридической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Он представляет собой юридическую деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по формированию их организационной структуры и их участию в создании других органов, о которых говорит закон, а также его организационно-правовые отношения и процедуры их возникновения, развития и прекращения.

Структура организационного процесса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ изначально делится на две группы производств законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ: 1. Производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по формированию их организационной структуры. 2. Производство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по их участию в создании тех органов, о которых говорит закон.

Изложенные выводы об организационном процессе не окончательны и не бесспорны и потому нуждаются в дальнейшем обсуждении учеными конституционного права.

Литература и примечания

1. Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2008.
2. Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. СПб.: Юридический Центр Пресс, 2004.
3. Там же.
4. Правовые формы деятельности в общеюридическом государстве / под общ. ред. проф. В.М. Горшенева. Харьков: Юридический опыт, 1985. С. 21-34; Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979. С. 35-68.
5. Самсонов В.Н., Самсонова Е.В. К вопросу о понятии конституционного производства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ как научной категории // Научные ведомости БелГУ. Серия «Философия. Социология. Право». 2012. № 2.

УДК 342

ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2013 г. В.Г. Ермаков, И.В. Целыковский

Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина
399770, г. Елец, ул. Коммунаров, 28

Elets State University named after I.A. Bunin
28, Kommunarov, Elets, 399770

В статье рассматривается исторический аспект развития конституционно-правового статуса Центрального банка РФ. Авторы статьи исходят из того, что на конституционно-правовой статус Банка России влияли как правовые и экономические факторы, так политические события России.

Ключевые слова: *Центральный банк Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, эмиссионная функция, Устав Государственного банка, национализация, Государственный банк СССР*

The article studies the historical aspect of the constitutional and legal status of the Central Bank of the Russian Federation. The authors proceed from the fact that the legal and economic factors as well as the political events in Russia had some impact on the constitutional and legal status of the Bank of Russia.

Keywords: *Central Bank of the Russian Federation, the Constitution of the Russian Federation, emission function, the Statutes of the State Bank, nationalization, the State Bank of the USSR.*

В течение всей истории России Центральный банк РФ и банковская система в целом являлись отражением состояния как права, так и экономики России. Исторический анализ правового статуса Банка России необходим для того, чтобы использовать существующий опыт как в законодательной, так и в правоприменительной практике. Решить многие проблемы, связанные с деятельностью Банка России, невозможно без знания его истории. Исследование конституционно-правового статуса Центрального банка РФ имеет большое значение для понимания направления правового регулирования его статуса на сегодняшний день.

Можно сказать, что появление банков в Европе было в первую очередь связано с развитием торговли и промышленности. Россия в этом отношении намного уступала Европе. До середины XVII века в Российском государстве практически отсутствовали банки. Только в первой половине XVIII века появилась монетная контора, функции которой ограничивались выдачей ссуд под залог драгоценных металлов. Однако объем ссуд был настолько незначительным, что он не мог повлиять на развитие торговли и промышленности.

В период царствования императрицы Елизаветы Петровны в 1754 году был учрежден Государственный банк для дворянства, кредитовавший дворянство под залог золота, серебра. Первыми частными кредитными учреждениями можно считать банковские конторы графа Шувалова, просуществовавшие сравнительно недолгое время. Они были закрыты по причине незначительного первоначального капитала, малого объема привлеченных денежных средств, заемщики зачастую просто не возвращали кредит. Характеризуя деятельность данных кредитных учреждений, важно отметить наличие скорее ростовщических черт в их деятельности, чем осуществление банковских операций.

В конце XVIII века в России произошли некоторые изменения в банковской системе, связанные в первую очередь с учреждением Государственного заемного банка. Целью его создания было содействие дворянскому землевладению «дабы

всякий хозяин был в состоянии удержать свои земли, улучшить их и основать навсегда непременный доход своему дому» [1, с. 268]. В отличие от ранее созданных кредитных учреждений, Государственный заемный банк выделял ссуды под залог недвижимости на срок до 20 лет, но главной особенностью было то, что выдача ссуд производилась не наличными денежными средствами, а билетами, которые могли служить платежными средствами. Это был первый случай эмиссии закладных листов. Однако это не способствовало развитию капиталистических отношений, так как основной функцией было предоставление ссуд помещикам и кредитование государства, что приводило к росту внутреннего долга.

В 1817 году был учрежден Государственный коммерческий банк. Манифест об открытии Государственного коммерческого банка от 7 мая 1817 года мотивировал создание новой кредитной организации следующим образом: «Желая открыть купечеству вящие способы к облегчению и расширению оборотов, признали Мы за благо, вместо существующих ныне Учетных контор, коих действие по маловажности их капиталов и разным неудобствам в образовании их замеченным не приносит торговле ощутительной пользы, учредить Государственный коммерческий банк» [2, с. 270]. Государственный коммерческий банк, обладая значительным капиталом, лишь незначительную его часть разместил в кредит. По большей части это объяснялось крайне низким уровнем развития промышленности, а также заинтересованностью государства в использовании ресурсов банка в своих целях, говоря иными словами государство кредитовало само себя.

Развитие капиталистических отношений требовали изменений и реформ не только в промышленности, но и в кредитно-денежной системе. 31 мая 1860 года вместо Государственного коммерческого банка был учрежден Государственный банк, устав которого был написан по образцу Устава Банка Франции [3]. Можно сказать, что Государственный банк был создан относительно поздно, по сравнению с другими европейскими странами и своевременно в связи с реформами экономической и политической системы 60-70-х годов XIX столетия в самой России [4].

Изначально при учреждении Государственный банк выполнял две группы функций. Во-первых, Государственный банк был призван реализовывать денежную политику министерства финансов, во-вторых, он выполнял функции обычного банка: выдавал ссуды, открывал кредиты, учитывал векселя, принимал вклады, в том числе от частных лиц [5, с. 29].

Особенностью создания Госбанка стало то, что если в европейских странах центральные банки создавались как самостоятельные эмиссионные организации, независимые от государства, то в России все было наоборот [6]. Статья 109 Устава закрепляла положение о том, что Госбанк был в ведении министра финансов, а также под наблюдением Совета государственных кредитных установлений, что было значительным отличием от статуса и основ деятельности центральных банков западноевропейских стран, поскольку они организационно были отдельны от своих министерств финансов и при этом действовали как частные акционерные общества, находясь в определенной степени подчинения и надзора со стороны правительств [7]. Вопросы выпуска или изъятия из обращения кредитных билетов, распоряжение разменным фондом находились в руках названного министерства, использовавшего банк лишь как технический аппарат [8, с. 13]. Как справедливо отмечает А.Г. Братко, «…империя, не связанная правом, могла с ним вообще не считаться» [9, с. 64].

Создание такого банка явилось важным этапом развития банковской системы. Однако, Государственный банк еще не отвечал за состояние всей кредитно-денежной системы (например, он не осуществлял эмиссию), другими словами, его нельзя было назвать по-настоящему центральным банком, так как ресурсы Государственного банка были сформированы в основном из казенных вкладов и кредитных билетов, а депозиты частных лиц и капиталистической промышленности в большей степени концентрировались в акционерных банках [10, с. 107]. Особенностью являлось и то, что банк предоставлял значительные ссуды на основании указаний царя или министра финансов.

В 1897 году на основании Указа царя Николая II Государственному банку передавалась эмиссионная функция, при этом эмиссия рассматривалась как

вынужденная необходимость, и ее объем ограничивался обеспеченным золотом. Госбанк наряду с эмиссионной функцией осуществлял также кредитование промышленности и аграрного сектора экономики. Несмотря на предоставление Госбанку эмиссионного права, он по характеру своей деятельности продолжал существенно отличаться от центральных банков Европы, акционерных по способу образования капитала, операции которых были ориентированы на регулирование денежного обращения, а кредиты в значительных объемах получали акционерные коммерческие банки [11, с. 266-267].

Одним из позитивных моментов, связанных с изменениями в деятельности Госбанка, является сокращение количества времени, отведенного на перевод платежей. Вместе с тем необходимо отметить и негативную сторону правового положения Госбанка. Он по-прежнему не приобрел полной самостоятельности (Госбанк оставался в подчинении Министерства финансов). Более того, в условиях того времени Министерство финансов, являясь суперминистерством Российской империи, отвечавшим за все экономические вопросы в государстве, сделало банк своим экономическим агентом, преследуя, прежде всего, главную цель – поддержать государственный кредит [12].

Проект нового Устава Государственного банка (1908 года) по-новому решал вопрос управления Государственным банком. Более жесткая формулировка Устава 1894 года о том, что банк «подчиняется непосредственно министру финансов» (ст. 24), существенно корректировалась [13, с. 270]. Несмотря на то, что Государственный банк оставался в ведении министра финансов, его деятельность должна была находиться под наблюдением особого Комитета, а пределы полномочий министра финансов ограничивались Уставом государственного банка.

Невзирая на существенные изменения статуса и функции Госбанка по Уставу 1894 года, по сравнению с Уставом 1860 года, он продолжал осуществлять не свойственные операции и деятельность для центральных банков. Так, в конце XIX – начале XX веков Государственный банк активно принимал участие в создании государственной системы элеваторов и сети зернохранилищ.

Октябрьская революция 1917 года внесла кардинальные изменения в кредитно-денежную систему России и повлияла на статус Гобанка. Прежде всего, необходимо отметить, что 8 декабря 1917 года был подписан Декрет СНК об упразднении Государственного дворянского земельного банка и Крестьянского поземельного банка, а 27 декабря 1917 года вышел в свет Декрет ВЦИК «О национализации банков». Декрет «О национализации банков» был принят в «…интересах правильной организации народного хозяйства, решительного искоренения банковской спекуляции и всемерного освобождения рабочих, крестьян и всего трудящегося населения от эксплуатации банковым капиталом и в целях образования подлинно служащего интересам народа и беднейших классов – единого народного банка Российской Республики» [14].

Анализ документов того времени, регулирующих деятельность Госбанка, позволяет уверенно говорить о полной зависимости в деятельности Государственного банка от органов исполнительной власти в лице Совета Народных Комиссаров. Подтверждением тому может служить Декрет СНК «О Совете Государственного банка» от 27 января 1918 года [15], согласно которому Совет банка, находясь под председательством Главного Комиссара Государственного банка на правах управляющего, состоит из членов от Высшего Совета Народного Хозяйства, от Государственного Контроля, помощников Главного Комиссара на правах товарищей управляющего, Комиссара Петроградской конторы, членов от Народного Комиссариата финансов, назначаемых Советом Народных Комиссаров по представлению Народного Комиссара финансов, одного члена от служащих Государственного банка, одного члена от пролетариата и одного члена от крестьянства.

В феврале 1918 года было объявлено о конфискации акционерных капиталов бывших частных банков. Таким образом, за очень короткий срок советской властью была полностью ликвидирована старая банковская система. Все активы передавались вновь созданному Единому Народному банку республики. Для предотвращения саботажа и забастовок были предприняты жесткие меры вплоть до ареста. Новая

советская власть имела собственный взгляд на развитие банковской системы, в целом, и Государственного банка, в частности. Банковская политика того времени не ограничивалась исключительно национализацией банков, так как была направлена на то, чтобы банки превращались в единый аппарат счетоводства, а также регулирования социалистически организованной хозяйственной жизни всей страны [16, с. 219-221].

Итогом всех действий новой власти стала ликвидация в начале 1920 года Народного банка и превращение банковской системы в часть административного аппарата органов государственной власти. Результатом Декрета СНК «Об упразднении Народного банка» стала национализация промышленности, позволившая объединить в руках государственной власти важнейшие отрасли производства и снабжения, при этом подчинив общему сметному порядку всю государственную промышленность, а также торговлю, что позволило исключить всякую необходимость дальнейшей деятельности Народного банка как учреждения государственного кредита [17]. Все активы и пассивы бывшего Народного банка передавались Центральному Бюджетно-расчетному Управлению.

Экономическую ситуацию того времени можно охарактеризовать как переход от товарно-денежных отношений к натуральной экономике. Натурализация экономики, ограничение и распределение материальных ресурсов практически свели к минимуму деятельность банковской системы. 4 марта 1919 года был принят Декрет СНК «О финансировании государственных предприятий» [18], согласно которому все государственные предприятия были переведены на бюджетное финансирование, а в соответствии с п.1 указанного Декрета единственным источником денежных средств всех государственных предприятий являлось ассигнование кредитов по росписи общегосударственных доходов и расходов Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Из чего можно заключить, что все кредитные операции Народного банка были сведены к минимуму.

Отмечая стремительные преобразования главного банка страны, необходимо обозначить отношение новой власти как к банковской системе в целом, так и к банкам, в частности. Это отношение лучше всего озвучил В.И. Ленин, подметив, что: «Крупные банки есть тот «государственный аппарат», который нам нужен для осуществления социализма и который мы берем готовым у капитализма, причем нашей задачей является здесь лишь отсечь то, что капиталистически уродует этот превосходный аппарат, сделать его еще крупнее, еще демократичнее, еще всеобъемлющее» [19, с. 307]. Кроме этого, банковская политика того времени не ограничивалась лишь национализацией банков, так как конечной целью было их превращение в один единый аппарат счетоводства с целью регулирования социалистически организованной жизни всей страны в целом [20, с. 219-221].

После окончания Гражданской войны вновь возникла необходимость в изменении банковской политики. Эта потребность была продиктована большей частью изменениями в экономике. При обсуждении вопроса о создании Государственного банка на IV Сессии Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета было отмечено, что «основной задачей банка по отношению к государственным предприятиям будет финансирование той части государственной промышленности, которая переводится на хозяйственный расчет. Та же часть государственной промышленности, которая не переводится на хозяйственный расчет, а остается на сметном финансировании, может пользоваться в Госбанке только одним видом кредита – под те производственные фонды, которые будут предоставляться промышленным предприятиям и их объединениям для производства реализации…» [21, с. 365-366, 375-376, 381]. Функционирование нового Государственного банка как государственного предприятия предполагалось на началах хозяйственного расчета. Контроль за деятельностью Госбанка должен был осуществлять ведомственный орган, действующий на постоянной основе, иначе говоря, Наркомфин.

На X съезде Коммунистической партии был рассмотрен вопрос о переходе от военного коммунизма к новой экономической политике. Новая экономическая политика предполагала развитие экономики преимущественно путем внедрения новых экономических методов хозяйствования при неизменном политическом курсе развития государственного строительства. Однако изменения в экономике не могли не коснуться

главного банка страны. В Декрете ВЦИК «Об учреждении Государственного банка» от 7 октября 1921 года постановлялось выделение из средств Народной казны двух тысяч миллиардов рублей для образования основного капитала Государственного банка [22].

Цель создания Государственного банка РСФСР была определена в ст. 1 Положения о Государственном банке Российской Социалистической Федеративной Советской Республики и состояла из двух взаимосвязанных подцелей: во-первых, для того, чтобы способствовать как кредитом, так и другими банковскими операциями развитию промышленности, сельского хозяйства и товарооборота и, во-вторых, для концентрирования всех денежных оборотов и проведения иных мер, которые были бы направлены на установление правильного денежного обращения [23]. Государственный банк действовал, исходя из принципа хозяйственного расчета, а также безубыточности, но при этом находился в составе Народного Комиссариата финансов и непосредственно подчинялся Народному Комиссару финансов. Управление Государственным банком РСФСР было возложено на Правление Банка, а Председатель Правления утверждался Советом Народных Комиссаров по представлению Народного Комиссара финансов. Особенно хотелось бы остановиться на ст. 5 Положения о Государственном банке Российской Социалистической Федеративной Советской Республики [24]. В соответствии с данной статьей на Народного Комиссара финансов возлагалось высшее наблюдение за деятельностью Госбанка. Прежде всего, необходимо отметить, что Народный Комиссар финансов: во-первых, утверждал все основные правила по операциям Банка; во-вторых, давал указания, которые касались его деятельности; в-третьих, утверждал размер процентов и комиссионное вознаграждение; в-четвертых, утверждал ежегодную смету расходов и годовой отчет Госбанка. Данное положение означало полную зависимость Госбанка от исполнительных органов власти, что прямо отражалось на его деятельности и контроле. В соответствии со ст. 11 Положения о Госбанке «… дела в Правлении решались большинством голосов. В случае несогласия Председателя с решением большинства вопрос переносится на разрешение Народного комиссара финансов» [25].

Назначение и утверждение Председателя и членов Правления Банка, в соответствии со ст. 7 Положения, осуществлялись в следующем порядке: Председатель Правления утверждался Советом Народных Комиссаров по представлению Народного комиссара финансов, а члены Правления назначались непосредственно самим Народным комиссаром финансов.

Анализ содержания VII раздела Положения о Госбанке позволяет сделать вывод о расширении операционных возможностей банка и осуществлении им не свойственных центральному банку операций, в частности, Госбанку в соответствии со ст. 29 Положения поручалось производить операции, «вызываемые ходом развития промышленности и товарооборота, открывая кредиты, при условии обеспеченности их и экономической целесообразности, учреждениям и предприятиям крупной государственной промышленности, кооперативным и другим организациям и частным предприятиям, а также сельским хозяйствам и кустарям» [26]. Однако в условиях существовавшей модели хозяйствования того времени Государственный банк, действуя на началах хозяйственного расчета и Условий кредитования Госбанком государственной промышленности [27, с. 124-127], «…должен быть осведомлен о лицах, стоящих во главе кредитующего предприятия, о степени подготовленности их к руководству делом…» (п. 2 Условий) [28, с. 124-127], «Банку должны быть известны объем деятельности предприятия, его экономическая и финансовая мощь…» (п. 4 Условий) [29, с. 124-127].

Начиная с 1922 года Госбанк наделялся правом по осуществлению эмиссии денежных знаков. Так, Декретом СНК от 25 июля 1922 года устанавливалось: «…в целях увеличения оборотных средств Государственного Банка для его коммерческих операций без дальнейшего расширения эмиссии денежных знаков и в интересах урегулирования денежного обращения и исходя из наличия реальных ценностей, накопленных Государственным Банком, … предоставить Государственному Банку … право выпуска в обращение банковых билетов» [30].

6 июля 1923 года Постановлением ЦИК СССР «О государственном банке Союза Советских Социалистических Республик» Совету Народных Комиссаров и Президиуму

Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР было поручено пересмотреть Устав Государственного банка РСФСР для реорганизации его как Государственного Банка Союза Советских Социалистических Республик [31]. Как и ранее на Госбанк возлагались функции, не свойственные кредитному учреждению, к числу которых можно было отнести торговлю и т.д.

Говоря о государственном регулировании кредитной системы, нельзя не упомянуть созданный Комитет по делам банков при Народном Комиссариате финансов Союза ССР. Правовой основой деятельности этого Комитета являлось Положение о Комитете по делам банков при Народном Комиссариате финансов Союза ССР и совещаниях по делам банков при Народном Комиссариате финансов Союзных республик, утвержденное Постановлением СНК СССР от 31 октября 1927 года [32]. Данным Положением Комитет по делам банков при Народном Комиссариате финансов Союза ССР согласовывал деятельность кредитных учреждений, в частности Комитет распределял клиентов между банками общесоюзного значения, регламентировал процентные, комиссионные и иные операционные ставки по активным и пассивным банковским операциям и т.д.

Следовательно, необходимо отметить важную роль Народного Комиссариата финансов РСФСР в осуществлении государственного регулирования банковской системы. Роль Госбанка СССР как регулятора кредитной системы изменилась после принятия Принципов построения кредитной системы, утвержденных Постановлением ЦИК и СНК СССР 15 июня 1927 года [33]. Данные принципы были приняты в целях достижения единства, необходимого для работы кредитной системы и обеспечения за Госбанком СССР руководящей роли по отношению ко всем прочим кредитным учреждениям (иначе говоря, Госбанк СССР непосредственно руководил всей существовавшей в то время кредитной системой), для чего Госбанк СССР имел следующие полномочия: во-первых, мог принимать участие через своих представителей как в советах, так и в ревизионных органах кредитных учреждений, осуществляющих свою деятельность с участием государственного капитала (п. 2 Принципов); во-вторых, был вправе увеличивать доли государственного капитала, принадлежащие Госбанку СССР в акционерных и паевых кредитных учреждениях (п. 3 Принципов); в-третьих, имел право непосредственно наблюдать за тем, как банки использовали выданные им кредиты (п. 4 Принципов); в-четвертых, был вправе получать данные баланса и иные сведения от кредитных учреждений (п. 5 Принципов); в-пятых, резервы, которые устанавливались Комитетом по делам банков, должны были сосредотачиваться в Госбанке СССР (п. 6 Принципов) [34].

Перечень полномочий, предоставленных вышеуказанными принципами, позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на то, что общее управление и руководство всей кредитной системой оставалось за Народным комиссариатом финансов, на Госбанк СССР возлагалось непосредственное руководство всей кредитной системой, что являлось достаточно важным моментом накануне реформы кредитной системы 30-х годов XX века. Анализ Принципов построения кредитной системы и закрепление за Госбанком таких компетенций говорит о постепенном наделении его властными полномочиями, что в свою очередь делало Госбанк органом власти с приданием ему статуса публично-правового образования.

В 1929 году был принят новый Устав Государственного банка Союза ССР [35], качественно отличающийся от Положения о Государственном Банке, принятого 4-й Сессией ВЦИК. Новизна коснулась не только организации, но и деятельности Госбанка СССР. Во-первых, обратим внимание на централизацию и организационное единство Госбанка, который согласно ст. 2 Устава, со всеми своими структурными подразделениями был единым банком. Во-вторых, Госбанк получил статус юридического лица, действующего в пределах Устава самостоятельно и на началах коммерческого расчета. В-третьих, впервые Устав определял взаимоотношения между Госбанком и государством. Так, в соответствии со ст. 3 Устава и в случаях им предусмотренных, Госбанк нес ответственность по обязательствам как государства в целом, так и союзных республик в отдельности, их центральных и местных органов, но лишь в тех случаях, когда он принял на себя такую ответственность. В-четвертых, уставный капитал Госбанка не мог быть уменьшен и служил обеспечением по своим

обязательствам. В-пятых, в пределах Устава Госбанк мог действовать самостоятельно. В-шестых, Госбанк был освобожден от налоговых платежей, в частности, от подоходного и промыслового налогов, гербового и нотариального сбора, судебных пошлин.

Позитивным моментом являлось появление в Уставе норм, определявших порядок эмиссии банковых билетов. Впервые в Уставе закреплялось принадлежащее Госбанку право на монопольный выпуск банковых билетов, тем самым юридически закреплялся правовой статус Государственного банка Союза ССР как эмиссионного органа (ст. 6 Устава).

Устав Госбанка СССР существенно изменил систему органов управления. Управление Госбанком осуществлялось Советом и Правлением данного учреждения. Анализ статей 51-54 позволяет сделать вывод о том, что Совет Госбанка: во-первых, не был постоянно действующим органом управления (в частности Совет Банка мог быть созван Председателем Совета, но не реже двух раз в год (ст. 53 Устава); во-вторых, состоял из представителей не только органов государственной власти и представителей Госбанка, но и из председателей правлений отраслевых банков и лиц, которые назначались Советом Народных Комиссаров Союза ССР по представлению указанных в Уставе ведомств и организаций, а также лиц, «известных своими знаниями в области денежного обращения и кредита» (при квоте в двенадцать членов), представителей союзных республик (при квоте один представитель от республики); в-третьих, решал основные вопросы деятельности банка, а именно: состояния денежного обращения и кредита, дачи Правлению Госбанка общих руководящих указаний о направлении его деятельности; утверждения сметы и другие.

Правление Госбанка как постоянно действующего органа состояло из Председателя Госбанка и его заместителя, которые назначались Советом Народных Комиссаров Союза ССР, а также не менее семи членов, получивших назначение Советом Банка и утверждаемых Народным Комиссаром финансов СССР. Устав определял Правление Банка как распорядительного органа, который осуществлял всю операционную работу Госбанка и заведовал всеми его делами (ст. 56 Устава). Основные направления деятельности Правления Госбанка были распределены между членами правления, а общее руководство Госбанка было закреплено за Председателем Правления Госбанка.

В начале 30-х годов XX века в СССР была проведена кредитная реформа, главным итогом которой стало более жесткое административно-централизованное управление всей кредитно-денежной системой и сосредоточение всех кредитных ресурсов в Госбанке СССР, который осуществлял долгосрочное плановое кредитование экономики. Кредитная реформа не могла не затронуть деятельность Госбанка как главного финансового института СССР. В Постановлении СНК СССР от 20 марта 1931 года «Об изменении в системе кредитования, укреплении кредитной работы и обеспечении хозяйственного расчета во всех хозяйственных органах» [36] была отмечена и оценена работа Госбанка СССР. Прежде всего, вышеуказанное Постановление по иному определяло роль и задачи Госбанка в сложившейся модели хозяйствования. Так же было отмечено, что «…неправильное понимание Государственным банком своих задач, нашедшее свое выражение в стремлении банка присвоить себе непосильные функции планирования и регулирования хозяйственных процессов, не могло не привести к подрыву ответственности хозяйственных народных комиссариатов и хозяйственных организаций» [37]. Госбанк в тех политических и экономических условиях должен был «…а) стать расчетной организацией для обобществленного хозяйства, общегосударственным аппаратом учета производства и распределения продуктов; б) обеспечить … повседневный контроль рублем за ходом выполнения планов производства и обращения товаров, за выполнением финансовых планов и ходом накоплений в обобществленном секторе народного хозяйства; в) обеспечить укрепление хозяйственного расчета предприятий и хозяйственных объединений как основного рычага в выполнении планов … во всем обобществленном секторе». В таких условиях Госбанк фактически наряду с функцией главного кредитора страны (что совершенно не свойственно центральному банку) должен был бы осуществлять функции органа контроля за «обобществленным сектором народного

хозяйства» [38].

В 1938 году было принято решение о придании Государственному банку большей самостоятельности и отделении его от Народного комиссариата финансов. Это решение было продиктовано «…необходимостью возложить на него большую ответственность за руководство кредитным делом в Союзе, подчинив Госбанк непосредственно Совнаркому и предоставив его руководителю решающий голос в Совете Народных Комиссаров на правах Народного комиссара» [39, с. 89, 111-113, 197-198]. Данное решение нашло свое отражение в ст. 70 Конституции СССР, согласно которой Председатель Правления Госбанка СССР был включен в состав Совета Министров СССР [40].

В 1949 году был принят новый Устав Государственного банка СССР, который определял Госбанк СССР: во-первых, единым эмиссионным банком; во-вторых, банком, осуществляющим краткосрочное кредитование; в-третьих, расчетным центром СССР. Как и ранее, Госбанк оставался юридическим лицом, действующим на началах хозяйственного расчета. Устав 1949 года, в отличие от Устава 1929 года, иначе определял вопрос ответственности Госбанка по отношению к государству. Госбанк как и прежде не отвечал по обязательствам государства, в целом, и союзных республик, в частности, а также их центральных и местных органов. Вместе с тем Устав 1949 года допускал случаи возложения ответственности на Госбанк Постановлениями Совета Министров СССР. По сравнению с текстом Устава Госбанка 1929 года, из нового Устава была исключена норма, определявшая условия ответственности государства перед Госбанком в случае недостаточности денежных средств резервного фонда.

Устав 1949 года отмечал Госбанк как единственный эмиссионный центр страны. Кроме эмиссионной функции на него были возложены функции, направленные на организацию краткосрочного кредитования и расчетов, связанных с регулированием денежного обращения и аккумуляции денежных средств, а также кассового обслуживания бюджета. Общее руководство деятельностью Госбанка по-прежнему осуществлялось Министром финансов СССР. Госбанк фактически находился в ведении Министерства финансов СССР, при этом Председатель Правления Госбанка являлся заместителем Министра финансов СССР [41]. Структура аппарата и смета административно-хозяйственных расходов Госбанка утверждались Советом Министров СССР по представлению Министерства финансов СССР. Для ведения дел Госбанка образовывалось Правление Госбанка во главе с Председателем Правления и в составе заместителей Председателя и членов Правления Госбанка. Председатель Правления Госбанка, а также его заместители и члены Правления назначались Советом Министров СССР на основании представления Министра финансов СССР. Решения Правления Госбанка оформлялись приказами Председателя Правления Госбанка. Видимое расширение полномочий Госбанка, предусмотренных Уставом, все еще оставляли его зависимым от органов исполнительной власти (в частности от Совета Министров СССР). Несмотря на то, что полномочия как по подбору, так по подготовке кадров для Госбанка были закреплены за Правлением Госбанка (п. з ст. 68 Устава), а назначение и увольнение должностных лиц по установленной номенклатуре и порядок назначения и увольнения других работников Госбанка были в компетенции Председателя Госбанка (п. з ст. 67 Устава), то в целом структура аппарата, а также смета административно-хозяйственных расходов Госбанка утверждались Советом Министров СССР по представлению Министра финансов СССР (ст. 69 Устава). В целом, можно отметить кадровую финансовую и бюджетную зависимость Госбанка СССР от исполнительной власти.

Во второй половине 50-х годов XX века в СССР произошли изменения в как политической жизни государства, так и в экономике. Эти изменения не могли не затронуть организацию и деятельность Госбанка СССР. В 1960 году был принят новый Устав Госбанка СССР [42]. Устав по-прежнему определял Госбанк: во-первых, единым эмиссионным банком; во-вторых, банком кредитования народного хозяйства; в-третьих, расчетным центром СССР. В отличие от Устава 1929 года и Устава 1949 года, Госбанк СССР по Уставу 1960 года осуществлял не только краткосрочное, но и долгосрочное кредитование (ст. 1 Устава). Устав 1960 года наряду с кредитованием, ростом производства и товарооборота обязывал Госбанк СССР осуществлять

деятельность, направленную на укрепление советской валюты (рубля).

Новизной в правовом статусе Госбанка можно считать положение о том, что «Госбанк СССР в своей деятельности руководствовался законами, а также решениями Правительства СССР и настоящим Уставом» (ст. 3 Устава). Не касаясь частностей, взаимоотношения между Госбанком СССР и государством в лице уполномоченных органов не претерпели изменений.

В последующем были приняты несколько новых Уставов Госбанка СССР [43], которые не внесли принципиальных изменений в его правовой статус. Главенствующую роль в банковской системе занимал Госбанк СССР, так как будучи и кредитным, и эмиссионным банковским учреждением, он стал органом государственного контроля, управления и кредитором советской экономики в одном лице.

Правовой статус Госбанка СССР не изменялся вплоть до 1990 года, когда были приняты Законы РСФСР «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [44] и «О банках и банковской деятельности» [45]. По существу, именно эти нормативные акты стали основой для создания принципиально нового механизма денежно-кредитного регулирования. Данные Законы юридически оформляли двухуровневую банковскую систему, где первый уровень представлял Центральный банк РСФСР, а второй уровень был представлен коммерческими банками, небанковскими кредитными учреждениями и иностранными кредитными учреждениями.

Важно упомянуть, что впервые в нашей стране статус главного финансового института был закреплен на законодательном уровне. С учетом этого, необходимо выявить существенные моменты, влияющие на конституционно-правовой статус Центрального банка РСФСР. Во-первых, Закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» определял Банк России главным Банком Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. Во-вторых, Банк России по праву считался банком государственным, поскольку был создан на основе государственной формы собственности. В-третьих, Закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» впервые определил Банк России независимым от распорядительных и исполнительных органов государственной власти. Для защиты от неправомерного вмешательства данных органов в деятельность Банка России он был вправе обратиться в государственный арбитраж РСФСР с требованием о признании недействительными актов распорядительных и исполнительных органов государственной власти (ст. 1 Закона). В-четвертых, новизной можно было считать изменение подотчетности в деятельности Банка России. Так, если раньше он был подотчетен исполнительному органу власти в лице Совета Министров СССР, то теперь Банк России становился подотчетным Верховному Совету РСФСР, иначе говоря, законодательному органу власти (ст. 1 Закона). Основной формой подотчетности был отчет, который направлялся Банком России Верховному Совету РСФСР. В-пятых, Закон закреплял новый порядок как назначения, так и освобождения высших должностных лиц Банка России. Верховный Совет РСФСР назначал Председателя Банка России на 5 лет, а также освобождал его от занимаемой должности. В числе прочего Президиум Верховного Совета РСФСР на основании представления Председателя Банка России утверждал Персональный состав Совета директоров Банка России (ст. 37 Закона). В-шестых, Банк России впервые был наделен правом законодательной инициативы (ст. 4 Закона). В-седьмых, Закон впервые определял задачи Банка России, которые, по сути, считаются конституционными: регулирование денежного обращения; обеспечение устойчивости рубля; обеспечение единой денежно-кредитной политики (ст. 5 Закона). В-восьмых, Банк России юридически приобретал финансовую независимость. Банк России ежегодно утверждал распределение прибыли и смету своих расходов и представлял их в Верховный Совет РСФСР (ст. 9 Закона).

Вместе с тем, нельзя не коснуться того, что при всех положительных моментах Закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» не определял место Банка России в системе органов власти и не давал однозначного ответа на вопрос о его правовом положении.

С момента приобретения Россией суверенитета на базе Госбанка был создан

Центральный банк России на основе концепции, принятой в странах с развитой рыночной экономикой [46, с. 13]. Одним из приоритетных направлений деятельности Центрального банка России было формирование крепкой и устойчивой банковской системы страны [47, с. 3]. Впервые за многие годы в России стал функционировать Центральный банк России как орган государственного регулирования кредитно-денежной системы, наделенный исключительным правом эмиссии денежных знаков, осуществляющий функцию «банка банков», надзора за банковской системой, независимый и экономически самостоятельный.

Концепция, заложенная в Законе РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)», не претерпела принципиальных изменений в последующие годы. Изменения Закона РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» (это было продиктовано, прежде всего, принятием новой Конституции Российской Федерации и последующими изменениями законодательства) коснулись сроков назначения высших должностных лиц и порядка их назначения, расширения полномочий Центрального банка РФ, внесения запрета на кредитование Банком России Правительства РФ, указания на то, что получение прибыли не является его целью деятельности, и т.д. В числе прочего основные вопросы статуса Банка России так и не получили своего разрешения, в том числе и по новому Закону о Центральном банке РФ.

Литература и примечания

1. Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмалян А.М. Банковское право Российской Федерации. Общая часть: Учебник // Под общ. ред. акад. Б.Н. Топорнина. М.: Юристъ, 1999.
2. Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмалян А.М. Банковское право Российской Федерации. Общая часть: Учебник // Под общ. ред. акад. Б.Н. Топорнина. – М.: Юристъ, 1999.
3. Мещеряков В.Л. Государственный банк в Российской империи: историческое становление, развитие и функционирование // URL: http://dpr.ru/journal/journal_8_9.htm
4. Тихонов А. Государственный банк и благо Российской экономики (XIX - начало XX в.) // Рынок ценных бумаг. 1996. № 17.
5. Пашенцев Д.А. Банковское законодательство Российской империи. М.: Национальный институт бизнеса, 2002.
6. Манько А.В. Генераторы коммерческой жизни России // Банковское дело. 1996. № 9.
7. Мещеряков В.Л. Государственный банк в Российской империи: историческое становление, развитие и функционирование // URL: http://dpr.ru/journal/journal_8_9.htm
8. Красикова Ю.В. Конституционный статус Центрального банка российской Федерации: теоретико-правовые аспекты. Москва, 1999.
9. Братко А.Г. Центральный банк в банковской системе России. М.: Спарк, 2001.
10. Хромов П.А. Экономическая история СССР. Период промышленного и монополистического капитализма в России: Учеб. Пособие. М.: Высш. Школа, 1982.
11. Бугров А.В. Очерки по истории Государственного банка Российской империи // Приложение к журналу «Банки и технологии». М., 2000.
12. Тихонов А. Государственный банк и благо Российской экономики (XIX - начало XX в.) // Рынок ценных бумаг. 1996. № 17.
13. Бугров А.В. Очерки по истории Государственного банка Российской империи // Приложение к журналу «Банки и технологии». М., 2000.
14. Декрет ВЦИК «О национализации банков» от 14(27) декабря 1917 года // URL: http://rusarchives.ru/statehood/08-25-dekret-vcyk-1917.shtml
15. Декрет СНК РСФСР от 27.01.1918 О Совете Государственного Банка // URL: http://bestpravo.ru/sssr/gn-instrukcii/f4g.htm
16. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Том 36. М.: Изд-во политической литературы, 1969.
17. Декрет СНК «Об упразднении народного банка» // СУ. 1920. - № 4-5. Ст. 25.

18. Декрет СНК «О финансировании государственных предприятий» от 04.03.1919 г. // СУ РСФСР. 1919. № 10-11. Ст. 107.
19. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Том 34. М.: Изд-во политической литературы, 1969.
20. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Том 36. М.: Изд-во политической литературы, 1969.
21. Стенографический отчет IV сессии Всероссийского Центрального исполнительного Комитета от 7 октября 1921 г. // I-IV сессии Всероссийского Центрального исполнительного Комитета VIII созыва, стенографический отчет. М., 1922.
22. Декрет ВЦИК «Об учреждении Государственного банка» // СУ. 1921. № 72. Ст. 594.
23. Положение о Государственном банке Российской Социалистической Федеративной Советской Республики // СУ. 1921. № 75. Ст. 615.
24. Положение о Государственном банке Российской Социалистической Федеративной Советской Республике // СУ. 1921. № 75. Ст. 615.
25. Положение о Государственном банке Российской Социалистической Федеративной Советской Республике // СУ. 1921. № 75. Ст. 615.
26. Положение о Государственном банке Российской Социалистической Федеративной Советской Республике // СУ. 1921. № 75. Ст. 615.
27. Условия кредитования государственной промышленности от 22 октября 1921 г. // Сборник декретов и распоряжений по финансам. Т. V. М., 1922.
28. Условия кредитования государственной промышленности от 22 октября 1921 г. // Сборник декретов и распоряжений по финансам. Т. V. М., 1922.
29. Условия кредитования государственной промышленности от 22 октября 1921 г. // Сборник декретов и распоряжений по финансам. Т. V. М., 1922.
30. Декрет СНК «О предоставлении Государственному Банку права выпуска в обращение банковых билетов» от 25 июля 1922 г. // СУ. 1922. № 46. Ст. 578.
31. Постановление ЦИК СССР «О государственном банке Союза Советских Социалистических Республик» от 6 июля 1923 года // СУ. 1923. № 81. Ст. 786.
32. Положением о Комитете по делам банков при Народном Комиссариате Финансов Союза ССР и совещаниях по делам банков при Народном Комиссариате Финансов Союзных республик // СЗ. 1927. № 64. Ст. 648.
33. Постановление ЦИК и СНК СССР «О принципах построения кредитной системы» от 15 июня 1927 года // СЗ. 1927. № 35. Ст. 364.
34. Постановление ЦИК и СНК СССР «О принципах построения кредитной системы» от 15 июня 1927 года // СЗ. 1927. № 35. Ст. 364.
35. Устав Государственного Банка Союза ССР (утвержденный ЦИК и СНК СССР 12 июня 1929 года) // СЗ. 1929. № 38. Ст. 333.
36. Постановлении СНК СССР «Об изменении в системе кредитования, укреплении кредитной работы и обеспечении хозяйственного расчета во всех хозяйственных органах» от 20 марта 1931 года // СЗ. 1931. № 18. Ст. 166.
37. Постановлении СНК СССР «Об изменении в системе кредитования, укреплении кредитной работы и обеспечении хозяйственного расчета во всех хозяйственных органах» от 20 марта 1931 года // СЗ. 1931. № 18. Ст. 166.
38. Постановлении СНК СССР «Об изменении в системе кредитования, укреплении кредитной работы и обеспечении хозяйственного расчета во всех хозяйственных органах» от 20 марта 1931 года // СЗ. 1931. № 18. Ст. 166.
39. Первая сессия Верховного Совета СССР. 12-19 января 1938 г. Стенографический отчет. М., Изд. Верховного Совета СССР. М., 1938,
40. Конституции СССР 1936 года // URL: http://tarasei.narod.ru/konst1936.htm
41. Подобная субординация была введена еще в 1946 году Постановлением Совета Министров СССР от 22 мая 1946 года, согласно которому восстанавливалось в отношениях между Госбанком СССР и Министерством финансов СССР положение, существовавшее до 1938 года. Госбанк СССР подчинялся Министерству финансов СССР, и по должности Председатель Госбанка СССР являлся Заместителем Министра финансов СССР.

42. Устав Государственного Банка Союза Советских Социалистических Республик. Утвержден Постановлением Совета Министров СССР от 29 октября 1960 года // СП. 1960. № 18. Ст. 160.

43. Устав Государственного Банка Союза Советских Социалистических Республик. Утвержден Постановлением Совета Министров СССР от 18 декабря 1980 года // СП СССР. 1981. № 3. Ст. 12; Устав Государственного Банка Союза Советских Социалистических Республик. Утвержден Постановлением Совета Министров СССР от 1 сентября 1988 года // СП СССР. 1988. № 32. Ст. 91.

44. Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Ведомости съезда народных депутатов РСФСР от 6 декабря 1990 г. № 27. Ст. 356.

45. Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. «О банках и банковской деятельности» // Ведомости съезда народных депутатов РСФСР от 6 декабря 1990 г. № 27. Ст. 357.

46. Банковское дело: Учебник / Под ред. проф. В.И. Колесникова, проф. Л.П. Кроливецкой. М.: Финансы и статистика, 1995.

47. Коллективу Центрального банка Российской Федерации // Деньги и кредит. 2000. № 6.

УДК 342

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОФОРМЛЕНИЯ

© 2013 г. Ю.Ю. Звертаева

Белгородский государственный национальный исследовательский университет
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

National Research University Belgorod State University
85, Pobedy str., Belgorod, 308015

В статье обоснована тенденция институционального развития российских общественных объединений по трем основным направлениям – обеспечение прав и свобод личности, взаимодействие общества и государства, политико-правовая организация власти. Применительно к каждому институциональному аспекту рассмотрены актуальные проблемы законодательного регулирования, указаны пути их разрешения и перспективы дальнейшей оптимизации законодательства.

Ключевые слова: *общественное объединение, гражданское общество, институционализация, аспект, законодательное регулирование, тенденция развития.*

The article substantiates the trend of institutional development of Russian public associations within three main directions: ensuring the rights and freedoms of the individual, the interaction between the state and society, the legal and political organization of power. For each institutional aspect, the current issues of legislative regulation, the ways of dealing with them and the prospects of the further optimization of the legislation are studied.

Keywords: *public associations, civil society, institutionalization, aspect, legislative regulation, trend.*

В российской юридической науке общественные объединения традиционно понимаются как институт гражданского общества. Об этом прямо свидетельствует ряд положений Конституции Российской Федерации [1], закрепляющих особый правовой статус общественных объединений в структуре государства, обусловленный спецификой принципов конституционного строя (ст.ст. 13, 19, 30 и др.) и базисным правом личности на объединение (ч. 1 ст. 30). В данной связи общественные объединения выступают активными участниками процесса формирования и самоорганизации гражданского общества. При этом указанные и иные конституционные нормы не являются статичными и ориентируют на перспективную и эффективную включенность данного института гражданского общества в многообразные правоотношения, осуществляемые в российском государстве. Подтверждением тому выступает, в частности, сущность и содержание конституционного принципа свободы деятельности общественных объединений (ст. 30), подразумевающего не только запрет на вмешательство государства в указанную деятельность, но и его обязанность оказывать поддержку общественным объединениям при ее осуществлении. Вышеизложенное в совокупности свидетельствует о перспективе институционального развития общественных объединений, сопряженного с оптимизацией и адаптацией их правого статуса применительно к отдельным сферам функционирования общества и государства.

Следует отметить, что заявленная тенденция во многом обусловлена нормами действующего российского законодательства, развивающего и уточняющего положения российской Конституции. Так, уже в Федеральном законе «Об общественных объединениях» [2], в части официального определения понятия «общественное объединение» (ст. 5) устанавливается неограниченность целей деятельности (соотносимо с конституционными рамками) таких образований. По

мнению М.В. Мархгейм, главной функцией общественных организаций является расширение пределов свободы и наделение населения властью, вовлечение его в процесс социальных изменений, в развитие социальной защиты [3, с. 333]. Многообразие сфер включенности общественных объединений в жизнедеятельность общества и государства подтверждается также спецификой содержания их организационно-правовых форм (ст.ст. 7-13). Функционирование общественных объединений в конкретных сферах правоотношений регулируется и нормами иных (специально-отраслевых и комплексных) законодательных актов [4]. В свою очередь, учеными признается, что сущностным свойством общественного объединения выступает выражение им интересов определенного слоя общества (группы граждан), ввиду чего цели таких объединений определяются как общественно значимые и необходимые. Именно поэтому исследуемые объединения следует рассматривать как базисную составную часть гражданского общества [5, с. 18]. В результате комплексного анализа отмеченных и иных положений представилось возможным выделить три ключевые сферы функционирования общественных объединений на основе профильного законодательного регулирования – обеспечения прав и свобод личности, прямого взаимодействия общества и государства, функционирования в политико-организационной сфере.

Правообеспечительный аспект. Как верно отмечает С.А. Васильев, в современной России «отношение населения к органам государства искажено, т.к. люди считают их высшими инстанциями, регулирующими весь процесс общественной жизни» [6, с. 13]. Однако, согласно российской Конституции, высшей ценностью в нашем государстве признан именно человек, его права и свободы (ст. 2), включая право участия в управлении делами государства (ст. 32), в том числе, посредством реализации права на объединение. В данной связи общественные объединения, являясь связующим звеном между государством и личностью (населением), выступают значимой конституционно-правовой гарантией прав и свобод человека и гражданина.

Можно признать, что в современный период развития российского государства правообеспечительная роль общественных объединений постоянно растет, хотя говорить о приближении к их количеству и качеству деятельности в сравнении с развитыми демократическими государствами не приходится. В частности, основную массу общественных объединений в России составляют правозащитные образования, что свидетельствует, с одной стороны, о постоянном и качественном развитии правозащитного институционального направления в нашем государстве, а с другой, – о степени нарушаемости прав личности, с которой неудовлетворительно справляются профильные государственные институты.

При этом в части положительной характеристики деятельности общественных объединений следует отметить тот факт, что, согласно рекомендациям международных организаций, имеет место тенденция к усилению позиций несудебной защиты прав человека. А наибольшая правозащитная эффективность здесь характерна именно для общественных объединений. Более того, российские общественные объединения вправе вступать в международные объединения, что позволяет обрести комплекс дополнительных юридических возможностей международного уровня [7, с. 585-586]. Такая перспектива позволит усилить позиции национальных общественных объединений как на национальном, так и на международном уровнях, что, как представляется, упрочит заинтересованность государства в лице профильных публично-правовых институтов в качественном и оперативном разрешении проблем правозащитного характера без придания им (международной) огласки. В контексте институционального обеспечения прав и свобод личности в целом следует пояснить, что в современном российском государстве данными вопросами занимаются как общественные объединения универсального характера (мониторинг обеспечения прав человека, правозащитная деятельность, оказание юридической помощи, просветительская работа, международное сотрудничество и пр.), так и специализированные общественные формирования (реализация и защита прав и свобод отдельных категорий граждан или в специальной сфере). При этом правообеспечительный профиль деятельности присущ организациям как общероссийского, так и регионального уровня.

Между тем, следует согласиться с мнением И.С. Чалых, что развитие общественных объединений как правообеспечительного института сдерживается ввиду ряда факторов [8, с. 143-145]. В частности, это противоречивая и непрочная экономическая составляющая их организации и деятельности. Также настойчиво нуждается в совершенствовании нормативная правовая база, закрепляющая статусные характеристики и юридические возможности общественных объединений, которая в настоящее время не способна оптимально регулировать и обеспечивать эффективное функционирование, а нередко – защищать участников (членов) или в целом общественные объединения от давления государственной власти. Представляется, должное законодательное оформление признаков и элементов конституционно обусловленной свободы деятельности общественных объединений позволит им обрести полноценный статус реального правообеспечительного института.

Аспект взаимодействия общества и государства. Нормы и принципы Конституции России, в совокупности составляющие основу института общественных объединений, предоставляют населению возможность объединяться и посредством созданных организаций участвовать в управлении делами государства. В результате каждый человек получает реальную возможность влиять на деятельность органов государственной власти и отстаивать свои права и законные интересы [6, с. 11]. Основываясь на этой позиции, логично прийти к выводу, что взаимодействие общественных объединений с органами государственной власти выступает одним из потенциально действенных способов реализации интересов населения в процессе осуществления государственной политики.

Как отмечает И.А. Космина, юридический механизм взаимодействия следует понимать как систему организационно-правовых средств, с помощью которых регулируются и осуществляются взаимоотношения между субъектами права в целях их упорядочивания и достижения эффективного результата [9, с. 178]. В данной связи можно согласиться с мнением С.А. Васильева [6, с. 12], в соответствии с которым профильное взаимодействие общественных объединений и органов государственной власти оптимально рассматривать по таким направлениям, как сотрудничество, совместная деятельность, совместное участие и взаимная поддержка.

В качестве наиболее распространенной формы государственной поддержки автор называет целевое финансирование, которое признает недостаточно эффективным ввиду сложности оценки результатов соответствующей деятельности общественных объединений и соотнесения ее с объемами финансирования. При этом заслуживает поддержки предложенное решение проблемы: перспектива заключения взаимовыгодного соглашения, в рамках которого будут обозначены не только предмет, цели, задачи, сроки, но и ответственность сторон. В результате реализации такого подхода на практике видится вполне реальной ситуация позитивного эффекта от такого взаимодействия: общественное объединение получает необходимую материальную поддержку, а государство – качественное решение профильной (социальной) проблемы компетентным субъектом без привлечения дополнительных властных ресурсов.

В качестве второй перспективной формы взаимодействия С.А. Васильев рассматривает участие общественных объединений в правотворческом процессе в части подготовки и предложения компетентным органам государственной власти проектов и программ, а также осуществления профильной деятельности в рамках совещательных и консультативных органов при соответствующих государственных институтах. Между тем, здесь следует согласиться, что такое участие носит лишь опосредованный характер, исключающий прямое воздействие на процесс правотворчества. В данной связи вполне обосновано предложение ряда ученых [10, с. 9] о законодательном наделении общественных объединений правом законодательной инициативы. Представляется, логичным дополнением такого предложения может выступить перспектива предоставление таким объединениям юридической возможности участия и в экспертной законопроектной деятельности, основанной на обязательном учете позиции компетентных представителей общественного объединения.

Третьей формой рассматриваемого взаимодействия обозначено осуществление взаимного контроля. Однако если со стороны государства такой контроль оформлен законодательно и достаточно подробно (а в части оснований прекращения деятельности общественных объединений, как представляется, даже не в полном соответствии с конституционным принципов свободы их деятельности), то общественный контроль характеризуется фрагментарным законодательным регулированием и по настоящее время не обрел статуса полноценного правового института.

Здесь следует согласиться с О.Н. Шерстобоевым, что данный вид контроля до сих пор не получил должного правового оформления, а законодатель, как правило, ограничивается констатацией общественного контроля, но не разъясняет его сущность [11, с. 28-29], что негативно влияет и на реальность юридических возможностей общественных объединений в данной сфере. К примеру, лаконично, как и множество других законов, ст. 26 Федерального закона Российской Федерации «Об охране атмосферного воздуха» [12] закрепляет, что общественный контроль за охраной атмосферного воздуха осуществляется в порядке, определенном законодательством в области охраны окружающей среды, законодательством об общественных объединениях. Формулировки ряда законодательных актов более развернутые. Например, Федеральный закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды» [13] в ст. 68: закрепляет принцип, согласно которому общественный экологический контроль способствует реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращению нарушения законодательства в области охраны окружающей среды (п. 1); определяет в качестве участников общественного экологического контроля, в том числе, общественные объединения (п. 2); уточняет, что результаты общественного контроля в области охраны окружающей среды, представленные в органы государственной власти и местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством (п. 3). Но и этот, и аналогичные акты не объясняют ни правовой сущности, ни порядка осуществления общественного контроля. Фактически, такой подход законодателя лишает общественные объединения специальных юридических возможностей воздействия на соответствующую правовую ситуацию. Не исправляет сложившуюся ситуацию и нередко применяемый законодателем способ «дублирования» соответствующих юридических возможностей (прав) общественных объединений, ранее закрепленных в законодательных актах общего (не отраслевого) характера. К примеру, в ч. 2 ст. 24 Федерального закона Российской Федерации «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» [14] публичные субъекты обязываются содействовать гражданам и общественным объединениям в проведении соответствующих проверок фактов нарушения указанного закона и в десятидневный срок уведомлять заявителей о принятых решениях. Во-первых, несмотря на попытку обозначить особую форму общественного контроля и его субъекты, по сути, не закрепляется статус проверяющих, что лишает их фактической возможности осуществлять такие проверки. Во-вторых, сами права заявителей и обязанности содействующих публичных субъектов выступают переложением норм Федерального закона Российской Федерации «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [15], лишь уточненных в части срока для ответа на заявление. Таким образом, общественный контроль в настоящее время сложно рассматривать в качестве эффективного инструмента взаимодействия в аспекте профильной деятельности общественных объединений.

Более того, аналогичная ситуация характерна для ряда юридических возможностей (прав), формально закрепляемых за общественными объединениями, но на практике не действующих. В результате нивелируется специфика и особый (конституционный) статус рассматриваемого института гражданского общества; реализуя право на объединение, граждане не получают дополнительных юридических возможностей в части управления делами государства, включая противодействие неправомерному поведению субъектов соответствующих правоотношений; степень осуществления конституционного принципа свободы деятельности общественных

объединений, уже действующего в режиме конституционного ограничения, недопустимо минимизируется. В данной связи законодателю, призванному обеспечивать права и свободы личности, учитывать и выражать интересы общества, следует обратить особое внимание на изменение подхода в вопросе позитивного оформления реальных юридических возможностей (прав) общественных объединений для эффективного осуществления взаимодействия с органами государственной власти.

Политико-организационный аспект. Комплексный анализ профильного законодательства и результатов его применения в современный период позволяет исследователям прийти к закономерному выводу, что происходит поэтапное оформление общественных объединений в категорию «активнодействующих субъектов общественно-политической жизни, наряду с государственными, муниципальными и коммерческими организациями и учреждениями. Перед ними стоит задача занять собственную нишу, во-первых, соответствующую внутренним ресурсам и интересам, а во-вторых, отвечающую потребностям и интересам общества» [16]. И здесь следует согласиться с А.С. Остапенко, что такая задача позволяет включить деятельность общественных объединений в политическую систему российского государства, которая определяет характеристики такой (политико-организационной) деятельности, а также средства и способы взаимодействия государства с участниками общественно-политических отношений, формирующих современное политико-правовое пространство России. При этом в процессе становления современной модели «демократии участия», сопряженного с соответствующим политико-правовым обеспечением, общественные объединения приобретают статус института децентрализации публичной власти, сопряженного с ослаблением авторитарных тенденций в механизме ее осуществления [17, с. 3].

В качестве политико-правового института общественные объединения функционируют в формате обеспечения устойчивого баланса публичных, корпоративно-групповых, частных и иных интересов на основе активного взаимодействия с институтами публичной власти в государстве. В современный период такое направление получило законодательное закрепление и предметное обоснование в российском государственно-правовом пространстве и выступает связующим звеном в процессе достижения гражданского мира и согласия, опосредованного конституционными принципами уважения и защиты прав и свобод личности.

Так, классическим примером проявления политико-организационного аспекта деятельности общественных объединений в России выступает институт политических партий. Это подтверждается конституционно-правовой основой их функционирования, выраженной в реализации как принципа политического плюрализма, так и права граждан на объединение в политические партии, основанного на конституционном принципе свободы деятельности. Заявленный аспект находит свое отражение и в действующем российском законодательстве, с одной стороны, закрепляющем политическую партию как одну из организационно-правовых форм общественных объединений, а с другой – определяющем особые (политико-организационные) цели данного института, выраженные в официальном определении политической партии [18]. При этом политическая партия, во-первых, выступает как способ организации гражданского общества в части формирования и выражения политической воли граждан, участия в политической жизни общества, а во-вторых, как юридический инструмент организации государственной власти посредством участия в выборах представительных органов.

Между тем, законодательное регулирование статуса и деятельности политических партий в России также не лишено недостатков. В частности, вызывает сомнение «перманентность» базового федерального закона, составляющего одну из правовых основ рассматриваемого института. Здесь следует согласиться с А.А. Кондрашевым, что, к примеру, последние изменения в аспекте сокращения минимальной численности членов политической партии для ее оформления свидетельствуют не только о демократизации политико-правовых процессов в государстве, но и о назревшей необходимости научной и практической оценки таких преобразований с позиций объективности и обоснованности (в том числе, со стороны Конституционного Суда Российской Федерации) [19, с. 26]. Представляется, такой

подход должен быть применен и к иным аспектам законодательного регулирования института политических партий в целях придания ему стабильности, определенности, должной независимости и функциональной действенности в современных реалиях российского государства.

Следует обратить внимание и на такую новеллу политико-организационной деятельности общественных объединений, как институционализация оппозиции. Таковая может быть представлена как политическими партиями, так и иными институтами гражданского общества, включая отдельных граждан. И здесь собственно «оппозиция» выступает категорией, обобщающей разнообразные субъекты соответствующей деятельности. В ее доктринальном определении считаем вполне обоснованной точку зрения Д.Р. Салихова, согласно которой «оппозиция – это организационно обособленное объединение граждан, деятельность которого направлена на противодействие власти» [20, с. 53]. Дополняет такой подход утверждение о том, что оппозиция призвана одновременно выступать и правом, и обязанностью общественно-политических сил в демократическом государстве [21, с. 15]. В данной связи вполне логична постановка вопроса о необходимости институционализации данного политико-правового явления и соответствующего законодательного оформления его статусных характеристик как эффективного политико-организационного института гражданского общества.

На современном этапе указанное направление функционирования общественных объединений осуществляется в рамках действующего (общего) законодательства, что, между тем, не мешает правовому оформлению все новых институциональных вариаций. Одним из показательных примеров здесь можно назвать создание Общероссийского народного фронта [22] – своеобразной модификации форм общественного объединения, которому присущи признаки «организации организаций», включенности отдельных представителей общественности оппозиционного характера, сопряженной с (нестандартным) лидерством главы государства. Примечательно, что собственно политическая составляющая данного объединения представлена именно оппозиционными политическими партиями, не имеющими превалирующего представительства в высшем законодательном органе страны. Эффективность деятельности «фронта» в политико-организационной сфере еще предстоит оценить с доктринальных и практических позиций. Однако, как представляется, уже на данном этапе должен осуществляться соответствующий мониторинг его функционирования, сопряженный с параллельной (а не «догоняющей») оптимизацией регулирующего законодательства.

Резюмируя, уточним, что в современной России общественные объединения следует рассматривать в трех аспектах функционирования, раскрывающих их содержательную специфику в рамках базового института гражданского общества и имеющих собственные (особые) формы и направления осуществления – как правообеспечительный институт, институт взаимодействия общества и государства, политико-организационный институт. При этом весьма актуальным видится не только разрешение отмеченных применительно к каждому аспекту проблем законодательного регулирования, но и обязательный учет законодателем в перспективе специфики правового статуса общественных объединений в зависимости от их отнесения к соответствующему институциональному аспекту. С позиций такого подхода, как представляется, не только упрочится правовое положение общественных объединений, но и повысится действенность их юридических возможностей в отдельных (специальных) сферах функционирования.

Литература и источники

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.

2. Федеральный закон Российской Федерации от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (в ред. от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ) // Российская газета. 1995, 25 мая; 2012, 23 июля.

3. Мархгейм М.В. Защита прав и свобод человека и гражданина в России: опыт системного конституционного осмысления. Монография. Ростов-на-Дону: Ростиздат, 2003.

4. Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ) // Российская газета. 2011, 8 февраля; 2013, 10 июля.

5. Чуряев А.В. Некоторые вопросы теории и практики принудительной ликвидации общественных объединений // Юрист. 2011. № 6.

6. Васильев С.А. Основные формы взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 4.

7. Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации / Под ред. О.И. Тиунова. М.: Норма, 2005.

8. Чалых И.С. Конституционно-правовые гарантии субъективных экологических прав: Дисс. … к.ю.н. Белгород, 2010.

9. Космина И.А. Теоретико-правовые аспекты взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2008. № 80.

10. Карлина Т.Д. Правовой статус общественных объединений в Российской Федерации: Автореф. дис. ... к.ю.н. Мытищи, 2009.

11. Шерстобоев О.Н. Общественный контроль в системе государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 4.

12. Федеральный закон Российской Федерации от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (в ред. от 23 июля 2013 г. № 226-ФЗ) // Российская газета. 1999, 13 мая; 2013, 26 июля.

13. Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 02 июля 2013 г. № 226-ФЗ) // Российская газета. 2002, 12 января; 2013, 26 июля.

14. Федеральный закон Российской Федерации от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (в ред. от 23 июля 2013 г. № 232-ФЗ) // Российская газета. 1995, 29 ноября; 2013, 26 июля.

15. Федеральный закон Российской Федерации от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. от 2 июля 2013 г. № 182-ФЗ) // Российская газета. 2006, 5 мая; 2013, 5 июля.

16. URL: http://www.beztemy.usu.ru. Дата обращения: 20.09.2013.

17. Остапенко А.С. Общественные объединения в контексте «демократии участия»: диалог гражданского общества и государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 8.

18. Федеральный закон Российской Федерации от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 7 мая 2013 г. № 102-ФЗ) // Российская газета. 2001, 14 июля; 2013, 14 мая.

19. Кондрашев А.А. Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5.

20. Салихов Д.Р. Оппозиционная деятельность в России: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7.

21. Васильева С.В. Институционализация парламентской оппозиции как гарантия представительной демократии // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 3 (70).

22. URL: http://www.onf.ru. Дата обращения: 20.09.2013.

УДК 342

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕГИОНАЛЬНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ

© 2013 г. Р.И. Семенов

Белгородский государственный национальный исследовательский университет
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

National Research University Belgorod State University
85, Pobedy str., Belgorod, 308015

Рассматриваются формы и органы конституционного контроля, которые действуют на региональном уровне в ряде зарубежных государств. Раскрываются формы регионального конституционного правосудия и парламентского контроля, функции и полномочия региональных и местных омбудсменов.

Ключевые слова: *региональный конституционный контроль, конституционное правосудие, парламентский контроль, Уполномоченный по правам человека.*

The article considers the forms and bodies of constitutional control which operate at the regional level in a number of foreign countries; points out the forms of regional constitutional justice and parliamentary control, the functions and powers of regional and local ombudsmen.

Keywords: *regional constitutional control, constitutional justice, parliamentary control, Commissioner for human rights.*

В процессе утверждения в современных государствах принципов конституционализма возникает необходимость в появлении внутригосударственных механизмов, обеспечивающих некоторый противовес административному ресурсу и гарантирующих правозащитную направленность развития общества. Растущее число органов центрального и местного управления зачастую нарушает права и свободы своих граждан. Стандартные механизмы противодействия данной проблеме не всегда в состоянии обеспечить требуемую своевременную и эффективную помощь для пострадавших от действий или бездействия органов власти. Поэтому все чаще встает вопрос о пока еще недостаточном развитии новых механизмов, которые прямо ориентированы на защиту прав граждан не путем дублирования полномочий иных органов, а наличием возможности действовать с ними параллельно и скоординировано, а также иметь возможность самостоятельной инициативной деятельности, дополнения и расширения собственных полномочий и даже выступления в качестве некой альтернативы существующим правозащитным средствам государственной власти.

Многообразие форм конституционного контроля само по себе уже предопределяет наличие повышенного внимания к исследованию соответствующих юридических институтов в других государствах. Научный анализ данной области контрольно-надзорной деятельности возможен в нескольких аспектах – рассмотрение федерального и регионального уровня контроля в государствах-федерациях и системы подобного рода органов в квазиунитарных и унитарных государствах. Последние, как правило, обходятся вниманием исследователей в силу отсутствия единой сложившейся практики создания подобных органов в административно-территориальных единицах государств нефедеративной структуры. Также среди проблем в исследовании данного института следует выделить заостренность внимания в юридической литературе только на одной из форм конституционного контроля – конституционном правосудии. В то время как в зарубежном законодательстве на региональном уровне предусмотрена также возможность реализации парламентского контроля [1], институтов региональных Уполномоченных по правам человека и иных форм правозащитной и контрольной деятельности.

Как отмечает Ж.И. Овсепян: «В федеративных государствах причинами возникновения судебного конституционного контроля являются потребности рационализации и гармонизации федеративных связей. Более того, обращает на себя внимание, что судебный конституционный контроль возникает прежде всего в федеративных государствах. Так, характеризуя США – страну, где впервые был учрежден институт соответствующего судебного контроля, специалисты исходят из того, что разрешение споров между федерацией в целом и ее членами явилось не только объектом конституционного контроля, но и одной из побудительных причин создания данного института» [2]. В целом же авторы выделяют несколько систем судебного конституционного контроля. Так, Павликов С.Г. в своей работе упоминает две устоявшиеся модели – американскую и европейскую. Первая характеризуется идентичностью механизма деятельности региональных и федеральных судебных органов без условия полной подчиненности судов штата Верховному суду США. Европейская модель рассматривается автором на примере судоустройства Федеративной Республики Германия [3]. Кровельщикова В.В. отмечает уникальность опыта ФРГ, в силу ее ориентации на глубокие демократические и социальные ценности, а также благодаря полноценности ее судебной системы с наличием дополнительных квазисудебных органов [4]. При этом данная двухуровневая система наиболее всего напоминает конституционную модель, существующую в Российской Федерации.

Органы конституционной юстиции организованы в большинстве земель Германии (исключение составляет Шлезвиг-Гольштейн). В данном регионе функции конституционного контроля делегированы общенациональному судебному органу. Как подчеркивает Кровельщикова В.В., конституционная юстиция Германии по своей сути носит дуалистический характер [5]. Во-первых, это судебная нагрузка, связанная с разрешением конфликтов и вынесением судебных решений, при этом являясь лишь элементом судебной системы, выстроенной из судов земель и Германии в целом. Главное отличие соответственно наблюдается в предмете рассмотрения споров – данные суды занимаются только конституционно-правовыми вопросами. При этом автор отмечает: «Одновременно земельные конституционные суды – это институты государственной власти, по немецкой терминологии – «конституционные органы». Большинство земельных конституций и законов закрепляют, что по отношению к другим конституционным органам конституционный суд является независимым и самостоятельным. Такая позиция в немецких землях соответствует аналогичному положению Федерального конституционного суда. Конституции земель закрепляют здесь существенные черты конституционного правосудия. Анализируемые суды признаются высшими конституционными органами наряду с парламентом и правительством, которые функционируют как суды, т.е. опираются в своей деятельности на судебные принципы и нормы судопроизводства, принимают юрисдикционные акты, обязательные к исполнению, и занимают автономное положение в судебной системе земель». Однако если противопоставлять конституционную судебную модель ФРГ американской, то скорее можно сделать вывод о том, что в США региональные органы конституционной юстиции имеют большую степень свободы и автономности в деятельности, поскольку не подчиняются общенациональному суду.

Наравне с практикой защиты конституционно-правовых интересов в региональных конституционных судах, широко используется учреждение в ряде европейских стран должности региональных и местных Уполномоченных по правам человека. Институт региональных Уполномоченных по правам человека, как правило, применяется в государствах федеративного устройства с наличием у них административно-территориального деления с элементами автономности. Учреждение должности омбудсмена на местном уровне зачастую определяется конкретными требованиями, а также историческими и национальными традициями. При этом в целом ряде государств наличие или отсутствие Уполномоченного по правам человека на уровне государства не влияет на его избрание на местном уровне. Функции Уполномоченных по правам человека довольно схожи, отличие соответственно представляет уровень организации государственной власти (составная часть

государства, административная единица), контроль за которой и входит в их компетенцию.

Согласно результатам работы Совета Европы в рамках «Круглых столов с европейскими омбудсменами», которые состоялись во Флоренции (7-8 ноября 1991 г.), в Лимассоле (8-10 мая 1996 г.), в Лиссабоне (16-17 июня 1994 г.) и на Мальте (октябрь 1998 г.); конференции в Мессине (Италия, 13-15 ноября 1997 г.) «Расширение доступа граждан к защите своих прав: роль посредника на местном и региональном уровне», изучив проект М. Хааса, в обеспечение деятельности Уполномоченных по правам человека, Конгресс местных и региональных властей в Европе при Совете Европы в 1999 году принял Рекомендацию № 61 [6]. В ней излагались основные тезисы-причины необходимости развития института региональных Уполномоченных:

«… 9. Отношения между гражданами, с одной стороны, и органами управления, с другой, становятся все более сложными и трудными и могут приводить к росту конфликтных ситуаций. Вместе с тем, граждане находятся в невыигрышной ситуации по отношению к органам управления.

10. Все большая сложность аппарата органов управления, те препятствия, которые мешают установлению добрых отношений между гражданами и органами управления, а также те практические трудности, с которыми сталкиваются граждане при обращении в административные органы, становятся в настоящее время главной проблемой для органов управления и, в частности, местных и региональных властей.

11. В общественном мнении европейских стран все больше проявляется тенденция снижения интереса к управлению общественными делами и отдаление от властей и органов управления.

12. Граждане Европы выступают в основном за то, чтобы органы управления функционировали более эффективно, а также за то, чтобы были обеспечены простые и надежные возможности доступа к административным процедурам и соответствующим процедурам обжалования решений администрации.

13. Во многих государствах судебные инстанции перегружены и не могут соответствующим образом контролировать и, в случае необходимости, налагать санкции в отношении нарушений в органах управления.

14. Институт Уполномоченного по правам человека (на европейском, национальном, региональном, провинциальном, коммунальном и прочих уровнях) содействует, с одной стороны, укреплению системы защиты прав человека, а с другой, помогает улучшить отношения между органами управления и гражданами…

…16. В ряде государств-членов Совета Европы созданы «Бюро по посредничеству», и ряд городов и регионов Европы создали институт Уполномоченного на местном и региональном уровне…».

Среди неоспоримых плюсов введения института Уполномоченного на региональном уровне выделялись:

- возможность избежать продолжительных и дорогостоящих судебных процедур, снизить число судебных и несудебных инстанций, которое, в случае возникновения спора, отделяет граждан от органов управления;
- обеспечение справедливости, уважения принципов правового государства, уважения прав меньшинств и внимания к потребностям граждан;
- улучшение открытости и эффективности деятельности органов управления, качества оказываемых услуг и, в целом, повышения эффективности управления.

Пример независимого осуществления полномочий национального и регионального Уполномоченных имеет место в Испании. Введение института народного защитника в конституционно-политической системе страны было произведено по примеру «сильной» модели омбудсмена, характерной для Швеции. Учитывая специфику федеративного государственного устройства страны, на уровне провинций введены региональные омбудсмены. Они полностью независимы в осуществлении своих полномочий от национального омбудсмена Испании, отношения с которым строятся на принципах координации и разделения сферы компетенции. Такое разделение, в частности между региональным омбудсменом провинции Каталония и национальным омбудсменом Испании, осуществляется на основе двустороннего соглашения.

Возможна также специализация Уполномоченного по правам человека в области решения вопросов местного самоуправления. Так, например, в Великобритании и Нидерландах в ряде крупных городов утверждается тенденция выбора органами местного самоуправления самостоятельно лица, осуществляющего контроль в сфере защиты прав человека от злоупотреблений со стороны власти [7].

Италия и Швейцария как страны, в которых отсутствует единый Уполномоченный, при этом также развивают институты региональной защиты прав граждан путем учреждения в регионах и автономных провинциях должности омбудсменов, которые сами избирают национального координатора правозащитной деятельности. Болгария создавала систему Уполномоченных по правам человека, начиная с местного уровня. В ряде общин с 1998 по 2003 годы в качестве нововведений местных властей и гражданских организаций появление омбудсмена опередило его законодательное учреждение. Принятие 8 мая 2003 г. Национальной Ассамблеей закона «Об Омбудсмене» заложило правовое основание данного института, но урегулировало правовое положение именно местных Уполномоченных (для этого потребовалось внесение поправок в Закон о местном самоуправлении и местной администрации). Предусматривалась процедура выбора общественного посредника общинным советом большинством в 2/3 голосов [8]. Главной задачей было названо обеспечение соблюдения прав и интересов граждан в отношениях с органами местного самоуправления.

Также интересен вопрос, отражающий антикоррупционную сферу деятельности системы европейских Уполномоченных по правам человека. Так, например, в Германии в настоящее время действуют банковские омбудсмены. Уполномоченный Союза частных банков Германии, экс-заместитель председателя Верховного суда Германии Герда Мюллер считает, что создание данной системы во многом исключило элемент недобросовестности и коррупционный фактор в отношениях гражданин-банк-государство [9].

В рамках борьбы с коррупцией в Европе и США создана система бизнес-омбудсменов, которые становятся третейскими судьями в разрешении споров между бизнесом и государственными органами. На практике установлено, что это вполне действенный способ защиты от произвола чиновников [10]. Сейчас активно обсуждается вопрос об организации института бизнес-омбудсмена в Украине. На территории постсоветского пространства одним из первым государств внедрила данный опыт Грузия. Дискуссии о его имплементации в Украине ведутся уже довольно долго. Не так давно прозвучал призыв Европейского банка реконструкции и развития создать такое учреждение в Украине для улучшения местного инвестиционного климата. По мнению президента Американской торговой палаты Хорхе Зукоски, к основным задачам бизнес-омбудсмена следовало бы отнести, в частности, рассмотрение жалоб инвесторов на действия органов исполнительной власти в налоговой, таможенной, земельной, антимонопольной сферах: «Такая структура должна быть непредвзятой и объективной, поддерживаться деловым сообществом, влияние которой контролируется и поддерживается государством. Вместе с тем эффективность проекта может быть обеспечена при наличии политической воли». Также высказываются мнения о том, что в его компетенцию возможно включение права предоставления экспертных заключений, в том числе и для судебных органов [11].

Если рассмотреть внутрироссийский опыт – по сравнению с зарубежными аналогами, в субъектах Российской Федерации введены должности бизнес-омбудсменов (в настоящее время ведется работа над созданием «Антикоррупционной хартии российского бизнеса»), создан узкоспециализированный аппарат Уполномоченного по противодействию коррупции (Ульяновская область). Одной из главных задач его деятельности является антикоррупционный мониторинг и проведение антикоррупционных экспертиз. «Антикоррупционный мониторинг реализуется по трем направлениям:

- мониторинг достигнутого уровня противодействия коррупции в системе государственных органов Ульяновской области и подведомственных им

государственных учреждений, а также в органах местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области;

- мониторинг эффективности применения государственными органами Ульяновской области антикоррупционных мер, предусмотренных федеральным и региональным законодательством Ульяновской области;

- мониторинг мер по повышению эффективности противодействия коррупции, принимаемых на федеральном уровне, государственными органами других субъектов Российской Федерации» [12].

Важное место в системе конституционного контроля занимает также парламентский контроль, реализуемый в форме парламентских расследований, экспертиз, создании комиссий. Подобная практика относится не только к национальным, но и к региональным парламентам.

Анализируя формы парламентского контроля ряда западноевропейских государств, можно сделать выводы о ряде характерных особенностей. Помимо контроля за соблюдением законности и реализации прав человека и гражданина, особое место в европейской системе занимает бюджетный и финансовый контроль. В большинстве зарубежных европейских стран для повышения эффективности парламентского контроля за исполнением бюджета и расходованием государственных средств создается специализированный коллегиальный орган. Данные органы учреждаются в Австрии, Бельгии, Болгарии, Венгрии, Греции, Испании, Италии, Португалии, Румынии, Франции, ФРГ. Важное значение уделяется контролю за деятельностью спецслужб. При этом такой контроль осуществляется как в рамках общего парламентского контроля, так и путём выделения данной функции в качестве самостоятельной [13]. Теоретически максимальная эффективность парламентского контроля за деятельностью полицейских и других специальных органов может достигаться в странах с парламентским типом устройства органов власти. Так, например, в Италии парламентский контроль за силами итальянской полиции производится в форме запросов о текущей ситуации, а также путем урегулированного законом порядка предоставления периодических отчетов.

Германия, представляя собой республику с парламентской формой правления, во многом похожа с Италией в аспектах контроля за деятельностью спецслужб и силовых ведомств. Но, кроме этого, являясь по форме государственного устройства федерацией, Германия имеет ряд отличительных черт и особенностей. Исходя из Основного Закона ФРГ, вопросы функционирования органов полиции имеют субъектную принадлежность и преимущественно относятся к компетенции 16 федеральных земель. В каждой из них имеется самостоятельный полномочный орган, управляющий полицией на данной территории. Также дополнительная регламентация подобной практики заключена в специальных законах о полиции, которые носят региональный характер и являются по сути правовой базой ее деятельности. Однако вместе с тем в Основном Законе прописано, что предметом исключительного ведения федерации является создание Федерального ведомства уголовной полиции и организация его взаимодействия с землями. Изложенная схема предполагает, что контроль за деятельностью полиции в ФРГ осуществляется в основном в землях. На практике его осуществляют земельные парламенты (ландтаги), в составе которых при необходимости могут создаваться соответствующие комиссии по расследованию [14].

В качестве примера парламентского контроля за полицейскими силами на региональном уровне в ФРГ, А.Тулаев обращает внимание на работу представительного органа (ландтага) земли Северный Рейн-Вестфалия, который в ходе реализации своих полномочий активно использует право парламентского запроса. Также автор упоминает о существовании в ландтаге парламентского контрольного органа — Комитета по внутренним делам, а также специальной комиссии «G10». Контрольный орган обладает исключительной компетенцией в отношении действий министра внутренних дел земли. Комиссия «G10» состоит из независимых экспертов, также призванных контролировать деятельность министерства внутренних дел в сфере ограничения права на тайну переписки, телефонных переговоров и т.п. [15].

Также в качестве примера парламентского расследования на региональном уровне можно привести деятельность следственных комиссий во Франции в 1999 г. для

изучения работы сил безопасности на Корсике. Проверялась эффективность работы силовых ведомств в конкретных регионах. По итогам деятельности был подготовлен отчет, зафиксировавший недостатки полицейских служб и сформулировавший предложения по их устранению и улучшению правоохранительной деятельности. Одной из главных проблем, по мнению комиссии, было отсутствие должного взаимодействия общества и полиции, что стало следствием снижения позитивного рейтинга уровня общественного мнения относительно правоохранительных органов [16].

Рассматривая региональный парламентский контроль в Великобритании, нельзя не отметить, что он носит специфический характер, так как направлен в основном на контроль за финансами (расходами местных бюджетов). Наиболее крупное деление предполагает контроль в Шотландии, Северной Ирландии, Уэльсе и Англии.

В 1998 г. национальным конституционным актом «О Шотландии» был создан парламент Шотландии. Парламентский контроль в Шотландии по сути идентичен с национальным, содержит аналогичные требования и нормы, регламентирующие деятельность. Основное значение при проведении парламентского контроля в Шотландии имеет Комитет по аудиту местного парламента, основная цель которого следить за эффективностью расходования средств органами государственной власти. Основной формой контрольной деятельности органа является проверка государственных счетов, в которых отражается финансовая деятельность учреждений.

Региональным конституционным актом «О публичных финансах и ответственности Шотландии» учреждена Комиссия публичного аудита, состоящая из членов парламента Шотландии, в качестве органа, взаимодействующего с Генеральным аудитором Шотландии и Комитетом по аудиту для осуществления парламентского контроля за местными финансами.

Как отмечает С. Агапцов: «Парламентский контроль Северной Ирландии начинается на стадии рассмотрения проекта Акта «О бюджете», представленного министром финансов и персонала Северной Ирландии, в соответствии с требованиями Акта «О Северной Ирландии» от 1998 г. Проект Акта «О бюджете» рассматривается Комитетом по финансам и персоналу Ассамблеи Северной Ирландии» [17], что, по сути, является парламентской экспертизой законопроекта.

Уэльс обладает гораздо меньшей правовой автономией по сравнению с остальными регионами Великобритании. Органом, обеспечивающим политическую автономию, является Национальная ассамблея Уэльса, которая была образована Актом «О референдумах в Шотландии и Уэльсе».

Организационно-правовые основы деятельности Национальной ассамблеи Уэльса определены Актом «О Правительстве Уэльса». Правотворческие и представительные функции Национальной ассамблеи Уэльса довольно узки и заключаются в разработке и принятии актов делегированного законодательства и расширительному толкованию актов, которые были приняты национальным парламентом относительно регионального развития Уэльса. Кроме всего прочего полномочия в сфере реализации парламентского контроля на территории Уэльса тоже существенно урезаны и дополняются деятельностью палаты общин парламента Великобритании [18].

В завершении анализа зарубежного опыта регионального контроля можно сделать выводы о том, что современное конституционное строительство в области правосудия идет по пути консолидации полномочий в процессе решения проблем и споров конституционно-правового характера. Рассмотрение деятельности региональных и местных омбудсменов указывает на то, что их деятельность идет как раз по пути дробления полномочий и сужения функций. Причем, как показывает европейский опыт, это идет на пользу как контролю за соблюдением прав и свобод граждан, так и установлению законности и преодолению коррупциогенных факторов в отношениях между обществом и государством. Россия позитивно воспринимает опыт зарубежных коллег и постепенно вводит в деятельность правозащитных механизмов новые формы контроля как на региональном, так и на федеральном уровнях. Исследование вопроса, связанного с парламентскими расследованиями на региональном уровне, показало, что для максимальной эффективности данной процедуры должно быть наличие сильных парламентов, что зачастую возможно только

в парламентских республиках. Также следует отметить, что для внутрироссийского опыта полезно перенять практику взаимодействия и координированной деятельности сразу нескольких перечисленных правозащитных институтов. Например, участие уполномоченного по правам человека в заседаниях конституционных судов по вопросу защиты прав и свобод человека независимо от того, является ли он субъектом обращения по конкретному делу. Полученная им при этом информация может быть полезной для совершенствования своей работы.

Литература

1. Гольдштейн Р. Э. Региональный парламент в политической системе современной федерации // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2007. № 44.
2. Овсепян Ж.И. Правовая защита конституций. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Ростов н/Д., 1992.
3. Павликов С.Г. Зарубежные региональные органы конституционного контроля – реализация особой формы судопроизводства // Администратор суда. 2008. № 3.
4. Кровельщикова В.В. Конституционные суды земель Германии. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2005.
5. Там же.
6. Официальный сайт Конгресса местных и региональных властей в Европе при Совете Европы // URL: www.wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=927243 (Дата обращения: 19.09.2013).
7. Институт омбудсмена и другие национальные механизмы защиты прав человека // URL: www.csd.bg/artShow.php?id=4046 (Дата обращения: 19.09.2013).
8. Закон о местном самоуправлении и местной администрации Болгарии // URL: www.emsu.ru/ml/default.asp?c=4250&r=1 (Дата обращения: 21.09.2013).
9. Омбудсмены производят доверие // URL: www.prostobankir.com.ua/mezhbankovskiy_biznes/intervyu/gerda_myuller_ombudsmen_soyuza_chastnyh_bankov_germanii_ombudsmeny_proizvodyat_doverie (Дата обращения: 21.09.2013).
10. Европа поделилась рецептом борьбы с коррупцией // URL: www.kp.ua/daily/190413/390147 (Дата обращения 23.09.2013).
11. Бизнес-омбудсмен: шанс на инвестиционную реинкарнацию? // Зеркало недели. Украина. 2013. № 16.
12. Антикоррупционный мониторинг // URL: www.anticorrupt-ul.ru/monitoring (Дата обращения: 14.09.2013).
13. Зарубежный опыт осуществления парламентского контроля. Аппарат Государственной Думы (аналитическое управление). Аналитический вестник. Вып. 2. М., 2009.
14. Тулаев А. Опыт парламентского контроля за деятельностью силовых структур в странах Западной Европы // Российская Федерация сегодня. 2005. № 3.
15. Там же.
16. Rapport fait au nom de la commission d'enquete sur le fonctionnement des forces de securite en Corse /President m. Raymond Forni, enregistre a la Presidence de l'Assemblee nationale le 10 novembre 1999. Paris. P. 3.
17. Агапцов С., Петракова С. Организационно-правовые основы парламентского контроля в Великобритании // Финансовый контроль. 2006. № 11 (60).
18. Там же.
19. Цалиев А.М. Конституционные суды и уполномоченные по правам человека: общие задачи, проблемы образования и взаимодействия // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. N 4.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342.9

ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ОБОРОТА НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ И ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ

© 2013 г. Б.К. Тлюстангелов

Южно-Российский Институт – филиал Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Федерации
344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70

South Russia Institute – Branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002

В настоящее время в России сложилась определенная система исполнительных органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ. При этом многосоставность оборота наркотических средств и психотропных веществ обуславливает содержательную сложность административно-правового контроля и, соответственно, структуры системы уполномоченных органов исполнительной власти и их координации.

***Ключевые слова**: административно-правовой контроль, оборот наркотических средств, система органов исполнительной власти.*

At present, Russia has developed a certain system of executive bodies responsible for the control of narcotic drugs and psychotropic substances traffic. Multipartite narcotic drugs and psychotropic substances traffic causes a substantial complexity of administrative and legal control and, accordingly, a substantial complexity of the structure of the authorized executive bodies and their coordination.

***Keywords:** administrative and legal control, narcotic drugs traffic, the system of executive authorities.*

Государственная политика Российской Федерации в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ реализуется в условиях необходимости установления строгого контроля за оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Последний включает в себя их разработку, производство, изготовление, переработку, хранение, перевозку, пересылку, отпуск, реализацию, распределение, приобретение, использование, ввоз на территорию Российской Федерации, вывоз с территории Российской Федерации и уничтожение. Многосоставность оборота наркотических средств и психотропных веществ обуславливает, в свою очередь, содержательную сложность административно-правового контроля и, соответственно, структуры системы уполномоченных органов исполнительной власти и их координации.

Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации уполномочивает специально образованные федеральные органы или иные федеральные органы исполнительной власти на решение задач в обозначенной сфере в целях осуществления государственной политики.

К числу таких уполномоченных органов относится Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России), являющаяся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту.

Одной из основных задач ФСКН является обеспечение контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и осуществление мер по противодействию их незаконному обороту. Для этого ФСКН призвана координировать деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере (подпункт 3 пункта 3 Положения о Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков) [1] и вправе образовывать координационные органы (советы, комиссии), в том числе межведомственные.

Изложенные положения вступают в недвусмысленное противоречие с пунктом 1 Указа Президента РФ от 18.10.2007 № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» [2], которым образован отдельный орган – Государственный антинаркотический комитет (ГАК) – для координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также для осуществления мониторинга и оценки развития наркоситуации в Российской Федерации.

Иными словами, в настоящее время функция координации в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров выполняется одновременно двумя государственными органами. Сложившийся параллелизм в некоторой степени сглаживается тем обстоятельством, что председателем ГАК по должности является директор ФСКН, а аппарат ГАК входит в состав ФСКН.

С другой стороны, представляется неопределенным правовой статус ГАК в свете п. 1.4.1 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, который устанавливает, что государственный комитет является федеральным органом исполнительной власти, который в установленной для него сфере деятельности осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом, если это предусмотрено положением об указанном федеральном органе исполнительной власти. Государственный комитет возглавляет руководитель государственного комитета, который вносит в Правительство проекты нормативных актов Правительства по вопросам, отнесенным к полномочиям Правительства, представляет предложения по формированию проекта федерального бюджета в части, касающейся сферы деятельности государственного комитета, а также пользуется иными правами федерального министра, предусмотренными указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства [3].

Основными задачами ГАК являются: 1) подготовка предложений Президенту Российской Федерации по формированию государственной политики в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, по совершенствованию законодательства Российской Федерации в этой области; 2) подготовка ежегодных докладов о наркоситуации в Российской Федерации и представление их Президенту Российской Федерации; 3) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также организация их взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований, общественными объединениями и организациями; 4) разработка концепций, стратегий, планов и иных документов стратегического планирования в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; 5) разработка мер, направленных на противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в том числе на профилактику этого оборота, а также на повышение эффективности реализации федеральных целевых программ в этой области; 6) участие в

международном сотрудничестве в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в том числе в подготовке проектов международных договоров Российской Федерации; 7) мониторинг и оценка развития наркоситуации в Российской Федерации, а также противодействия их незаконному обороту, подготовка предложений по улучшению наркоситуации в Российской Федерации.

Для реализации данных задач ГАК имеет право: а) принимать решения, касающиеся организации, координации, совершенствования и оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти и антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также осуществлять контроль за исполнением этих решений; б) вносить в установленном порядке предложения по вопросам, требующим решения Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации; в) создавать межведомственные рабочие группы для изучения вопросов, касающихся противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также для подготовки проектов соответствующих решений комитета; г) запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы и информацию от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, общественных объединений, организаций и должностных лиц; д) заслушивать на своих заседаниях должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; е) привлекать для участия в работе комитета должностных лиц и специалистов федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, а также представителей общественных объединений и организаций (с их согласия) [4].

Анализ изложенного позволяет сделать вывод о том, что ГАК по существу не является федеральным органом исполнительной власти, наделенным властными полномочиями. Решения ГАК оформляются протоколом, который подписывается председателем Комитета. Для реализации решений ГАК, не имеющих прямого непосредственного действия, могут подготавливаться проекты указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации, а также проекты постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации. ГАК имеет скорее характер координационной межведомственной комиссии, состоящей из должностных лиц различных федеральных органов исполнительной власти.

ФСКН России и ее территориальные органы вместе образуют единую централизованную систему органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Однако ряд контрольных функций в данной сфере принадлежит иным уполномоченным федеральным органам.

Министерство здравоохранения Российской Федерации самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты: 1) порядок медицинского наблюдения и учета больных наркоманией (по согласованию с ФСКН России, Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Министерством юстиции Российской Федерации); 2) правила отпуска наркотических средств и психотропных веществ, зарегистрированных в качестве лекарственных препаратов для медицинского применения, лекарственных препаратов для медицинского применения, содержащих наркотические средства и психотропные вещества (по согласованию с ФСКН России); 3) нормативы для расчета потребности в наркотических и психотропных лекарственных средствах, предназначенных для медицинского применения; 4) специальные требования к условиям хранения наркотических и психотропных лекарственных средств, предназначенных для медицинского применения; 5) порядок включения лекарственных средств для медицинского применения в перечень лекарственных средств для медицинского применения, подлежащих предметно-количественному учету (по согласованию с ФСКН России); 6) предельно допустимое

количество наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, содержащихся в препаратах, в отношении которых могут исключаться некоторые меры контроля; 7) перечни должностей медицинских и фармацевтических работников, а также организаций и учреждений, которым предоставлено право отпуска наркотических средств и психотропных веществ физическим лицам (по согласованию с ФСКН России); 8) максимальные сроки назначения конкретных наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в списки II и III перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также количество наркотических средств или психотропных веществ, которое может быть выписано в одном рецепте; 9) форма бланков рецептов, содержащих назначение наркотических средств или психотропных веществ, порядок их изготовления, распределения, регистрации, учета и хранения, а также правила оформления (по согласованию с ФСКН России); 10) порядок и условия использования наркотических средств и психотропных веществ в медицинских целях; 11) порядок создания специальных комиссий для осуществления контроля за оборотом наркотических средств и психотропных веществ в аптечных организациях и учреждениях здравоохранения (по согласованию с ФСКН России); 12) перечень наркотических средств и психотропных веществ, используемых в ветеринарии, а также для отлова животных (совместно с Министерством сельского хозяйства Российской Федерации) [5].

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения, в частности, осуществляет полномочия по лицензированию деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений, осуществляемой юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации утверждает порядок выдачи, учета, проведения инъекций наркотических средств и психотропных веществ в ветеринарии.

Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России) разрабатывает в пределах своих полномочий во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти меры по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Согласно части 2 ст. 6 Федерального закона от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» субъекты Российской Федерации вправе создавать соответствующие органы, специально уполномоченные на решение задач в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту [6]. Указом Президента РФ от 18.10.2007 № 1374 утверждено Положение об антинаркотической комиссии в субъекте Российской Федерации, которая призвана обеспечивать координацию деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также осуществляющим мониторинг и оценку развития наркоситуации в субъекте Российской Федерации [7].

Кроме того, в целях реализации государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и противодействия их незаконному обороту, повышения эффективности взаимодействия уполномоченных органов в этой сфере, а также осуществления ГАК и антинаркотическими комиссиями в субъектах Российской Федерации мониторинга наркоситуации в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации, создан Единый банк данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту. Единый банк данных является федеральным информационным ресурсом, который находится в ведении ФСКН России.

Единый банк данных представляет собой специализированную межведомственную автоматизированную информационную систему, которая содержит сформированную в виде информационных ресурсов информацию, касающуюся оборота

наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту, профилактики немедицинского потребления наркотиков, лечения и медико-социальной реабилитации больных наркоманией, и предназначена для осуществления мониторинга наркоситуации в Российской Федерации и совместного использования ГАК и антинаркотическими комиссиями в субъектах Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Следственным комитетом Российской Федерации и Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации.

В контексте вышеизложенного Кузьмин В.А. и Китрова Е.В., авторы Комментария к Федеральному закону от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», считают, что в настоящее время сложилась определенная система уполномоченных федеральных органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и их аналогов и противодействию их незаконному обороту и прекурсоров наркотиков [8].

Принимая во внимание законодательную норму об установлении строгого контроля в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ (часть 1 ст. 4 Федерального закона от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»), мы полагаем, что необходимо исчерпывающим нормативным образом определить органы, составляющие единую систему, порядок их взаимодействия и координации, а также отрегулировать противоречивый правовой статус ГАК.

Литература и источники

1. Указ Президента РФ от 28.07.2004 № 976 «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3234.
2. Указ Президента РФ от 18.10.2007 № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 43. Ст. 5167.
3. Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 4. Ст. 305.
4. Указ Президента РФ от 18.10.2007 № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 43. Ст. 5167.
5. Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 26. Ст. 3526.
6. Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 219.
7. Указ Президента РФ от 18.10.2007 № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 43. Ст. 5167.
8. Кузьмин В.А. Комментарий к Федеральному закону от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (постатейный) / В.А. Кузьмин, Е.В. Китрова. 2-е изд. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2009.

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

УДК 347.4

ЯВЛЯЕТСЯ ЛИ ДОГОВОР УЧАСТИЯ В ДОЛЕВОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ ПУБЛИЧНЫМ ДОГОВОРОМ ЛИБО ДОГОВОРОМ ПРИСОЕДИНЕНИЯ?

© 2013 г. А.А. Биньковская

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова
119991, Москва, Ленинские горы, д. 1

Lomonosov Moscow State University
GSP-1, Leninskie Gory, Moscow, 119991

Статья посвящена рассмотрению договора участия в долевом строительстве в качестве публичного договора и договора присоединения. Рассмотрены существующие точки зрения по данному вопросу.

Ключевые слова: *договор участия в долевом строительстве, долевое строительство, публичный договор, договор присоединения.*

The article deals with a contract of participation in terms of both public and joining contracts; analyzes current views on the issue in question.

Keywords: *contract of participation in share construction, share construction, public contract, joining contract.*

Договор долевого участия в строительстве является распространенной формой приобретения объектов недвижимости в собственность. Участниками долевого строительства выступают граждане, индивидуальные предприниматели, коммерческие и некоммерческие организации, преследующие различные цели: приобретение жилья, вложение денег в недвижимость, получение прибыли от перепродажи или сдачи в аренду объекта недвижимости, приобретение офисного помещения. Договор участия в долевом строительстве позволяет удовлетворить различные цели и интересы в зависимости от личных потребностей его субъектов. Отмечая значимость долевого строительства, О.В. Макаров пишет о том, что в современных социально-экономических условиях оно выступает в качестве доступной и основной разновидности строительства. «Основная масса населения, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в современной России не в состоянии вести собственное или индивидуальное строительство» [1, с. 63], – пишет автор.

В соответствии со ст.4 Федерального Закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», по договору участия в долевом строительстве одна сторона (застройщик) обязуется в предусмотренный договором срок своими силами и (или) с привлечением других лиц построить (создать) многоквартирный дом и (или) иной объект недвижимости и после получения разрешения на ввод в эксплуатацию этих объектов передать соответствующий объект долевого строительства участнику долевого строительства, а другая сторона (участник долевого строительства) обязуется уплатить обусловленную договором цену и принять объект долевого строительства при наличии разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости.

Однако в правовой литературе до сих пор не сложилось единого мнения относительно того, является ли указанный договор публичным.

Некоторые авторы, в том числе А.А. Маковская и М.А. Бобровникова считают, что договор участия в долевом строительстве не является публичным [2, с. 25; 3 с. 3].

Противоположное мнение высказывает Е.Х. Акчулпанова, говоря о том, что из «юридической сущности договора об участии в долевом строительстве… его можно

отнести к категории публичных договоров и подчинить действию ст. 426 ГК РФ наряду с другими договорами – бытового подряда и оказания услуг» [4, с. 55]. Аналогичного мнения придерживается и Т.Ю. Майборода [5, с. 81].

«Публичным является любой договор, который удовлетворяет признакам, указанным в ст. 426 ГК РФ» [6, с. 252]. В соответствии с указанной статьей, публичным признается договор, заключенный коммерческой организацией и устанавливающий ее обязанности по продаже товаров, выполнению работ или оказанию услуг, которые данная организация по характеру своей деятельности должна осуществлять в отношении каждого, кто к ней обратится. Это означает, что коммерческая организация должна заключить договор с каждым обратившимся в нее лицом и не вправе оказывать предпочтение одному лицу перед другим. Отказ от заключения публичного договора при наличии такой возможности не допускается. Однако застройщиком по договору участия в долевом строительстве может быть любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, в том числе и некоммерческая организация. Кроме того, законом не предусмотрена обязанность застройщика заключать договоры долевого участия с каждым обратившимся лицом. Заказчик вправе отказаться, например, когда потенциальный участник долевого строительства не предоставляет необходимые для заключения договора документы, не в состоянии внести первый взнос, когда отсутствует одобрение банком ипотеки и пр. Таким образом, застройщик заинтересован заключить договор долевого участия, но вовсе не обязан.

Кроме того, цена и иные условия публичного договора должны быть одинаковыми для всех потребителей. Исключение составляют льготы, которые распространяются на конкретную категорию граждан и должны быть предусмотрены нормативными актами. При этом не допускается дискриминация потребителей при заключении и исполнении договора. Если признать договор участия в долевом строительстве публичным, то его цена и другие условия должны быть одинаковыми для всех дольщиков (п. 2 ст. 426 ГК РФ). Однако в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 5 Закона о долевом строительстве цена договора устанавливается и изменяется "по соглашению сторон". Застройщик формирует порядок оплаты для каждого объекта недвижимости в индивидуальном порядке, вправе предоставить скидки, предложить различные условия рассрочки. Стоимость одной и той же квартиры будет зависеть от первоначального взноса и длительности рассрочки, при этом чем больше первоначальный взнос, тем меньше процентная ставка на остаток суммы. Кроме того, существуют различные схемы распределения платежей, составляются индивидуальные графики оплаты. Скидки также определяются индивидуально и могут быть предоставлены тем, кто приобретает сразу несколько объектов, вносит 100% стоимости квартиры единовременно или для того, кто приобретает квартиру у данного застройщика повторно. Кроме того, застройщиком могут быть предусмотрены акции для отдельных категорий граждан, например, для молодоженов, студентов. Все это исключает возможность применения норм об одинаковой цене для всех потребителей, предусмотренных п. 2 ст. 426 ГК РФ.

Романенкова Н.Д. высказывает мнение, согласно которому договор долевого участия в строительстве можно считать публичным, если он заключен гражданином для личных, семейных и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности [7, с. 36]. Вместе с тем, не всегда возможно определить, какую именно цель преследует гражданин при заключении договора долевого участия, для его фигуры характерно сочетание качеств и инвестора и потребителя. Кроме того, в качестве дольщика также могут выступать и юридические лица.

Таким образом, Закон «О долевом участии в строительстве» не содержит прямых указаний на публичный характер договора. Однако в Законе предусмотрено право Правительства РФ издавать правила, обязательные для сторон договора при его заключении и исполнении, что является одним из признаков публичного договора. Однако указанное правило представляет собой лишь одно из многочисленных средств защиты интересов участников долевого строительства. Для достижения указанной цели регулирование договора осуществляется с помощью различных публично-

правовых инструментов, в том числе предусмотрена его государственная регистрация, регистрация права застройщика на земельный участок; необходимость получения разрешений на строительство у органов местного самоуправления; обязанность по подготовке проектной декларации, по ее размещению в средствах массовой информации; требования о порядке производства и распространения застройщиком рекламы, о государственном регулировании, контроле и надзоре при осуществлении долевого строительства и пр.

Таким образом, на сегодняшний день договор участия в долевом строительстве не является публичным в смысле ст. 426 ГК РФ. Однако очевидна его «публичность» в силу необходимости защиты публичных интересов в сфере строительства и защиты дольщиков как слабой стороны договора. В этих целях указанный договор регулируется с помощью указанных публично-правовых элементов.

В качестве аргумента за отнесение «долевки» к публичным договорам Т.Ю. Майборода приводит следующее: "Специфика деятельности застройщика (как она закреплена в современном законодательстве) также указывает на исключительно публичный ее характер", а "целью публичного распространения проектной декларации является ознакомление с ней неопределенного круга лиц, с тем чтобы каждый желающий имел возможность ознакомиться с предлагаемыми условиями и, признав их приемлемыми для себя, вступить в соответствующие договорные отношения; очевидно, что, если бы договор не имел публичного характера, это право должно было бы предоставляться лишь тем лицам, относительно которых застройщик уже выразил свободную волю вступить в договорные отношения и с которыми подписал соответствующие документы" [8, с. 8, 9, 16]. В связи с этим следует согласиться с мнением М.В. Петрухина, который рассматривает проектную декларацию лишь в качестве предпосылки для заключения договора "[9, с.4]. Автор верно указывает, что она не только не содержит признаков публичного договора, но и не отвечает самому понятию договора.

О.Л. Капица полагает, что застройщик обращается с публичной офертой к неопределенному кругу лиц в распространяемых им буклетах. Автор квалифицирует предложение застройщика по размещении информации как публичную оферту [10, с. 21]. Представляется верным то, что проектную декларацию можно рассматривать в качестве публичной оферты в случае, когда она включает в себя все существенные условия будущего договора долевого участия и выступает в качестве предложения неопределенному кругу лиц, из которого явствует воля застройщика заключить договор с каждым обратившимся лицом. Однако понятия «публичный договор» и «публичная оферта» не являются тождественными. Во-первых, в публичном договоре, в отличие от публичной оферты, условие о цене может предусматривать льготы для отдельных категорий лиц. Во-вторых, стороной публичного договора всегда является коммерческая организация. Кроме того, публичная оферта должна содержать все существенные условия договора, что для публичного договора не обязательно, в нем могут быть определены лишь некоторые из них. Таким образом, даже если в конкретном случае проектная декларация содержит все существенные условия договора и выступает в качестве публичной оферты, это не означает, что договор долевого участия в строительстве необходимо рассматривать в качестве публичного договора.

Следует отметить, что смысл категории публичного договора заключается в защите интересов более слабой стороны, как правило, массовых потребителей, граждан. Ведь порядок заключения данного договора и определения содержания, а также выбор контрагента и условий договора для предпринимателя ограничены, ведь законодатель в данном случае намеренно отступает от принципа свободы договора.

Поэтому представляется верным мнение, высказанное Ю.В. Романцом о том, что "сам по себе характер деятельности коммерческой организации, выражающийся в ее осуществлении в отношении каждого, не может рассматриваться в качестве квалифицирующего признака публичного договора, поскольку это – элемент правового регулирования, а не фактор, обусловливающий правовое регулирование", поэтому "теоретически для любой деятельности коммерческой организации может быть предусмотрен режим публичного договора" [11, с. 153-154].

Таким образом, представляется верным, что договор участия в долевом строительстве не является публичным договором. Некоторые авторы считают необходимым признать договор долевого участия в качестве договора присоединения. Например, Д.А. Соболев указывает на необходимость включения соответствующих положений в закон об участии в долевом строительстве, предлагает утвердить типовую форму договоров, установить обязательные для сторон правила и усилить государственный контроль и надзор в сфере долевого участия в строительстве [12, с. 44]. Помимо этого, легальное закрепление договора долевого участия в строительстве в качестве публичного позволит распространить на дольщика ряд гарантий, предусмотренных в ст. 426 ГКРФ. Представляется, что эти меры окажут явное положительное влияние на защиту интересов дольщиков, повлияют на уменьшение количества нарушений их прав и развитие всего института долевого участия в целом.

Спорным представляется также предложение квалифицировать договор долевого участия в качестве договора присоединения. Сторонники этой точки зрения исходят из того, что "практика заключения договоров участия в долевом строительстве многоквартирных домов свидетельствует о том, что в связи с большим количеством объектов долевого строительства и участников этого строительства условия указанных договоров формулируются в определенной стандартной форме, разработанной застройщиком в целях упрощения и облегчения процедуры заключения" [13, с. 84]. М.А. Бобровникова высказывает мнение, согласно которому «основным признаком такого договора является наличие формуляра, что присутствует и в практике применения договора участия в долевом строительстве. Кроме того, путем заключения такого договора оформляются однотипные сделки, заключаемые в массовом количестве. Долевое строительство многоквартирных домов и крупных административных, торговых, развлекательных зданий также опосредуется множеством однотипных сделок» [14, с. 27] О.Л. Капица также рассматривает договор долевого участия в качестве договора присоединения [15, с. 121].

Следует согласиться с мнением о том, что «к договору присоединения относятся только такие договоры, которые не могли быть заключены иначе, чем путем присоединения одной стороны к стандартным условиям, предложенным другой стороной» [16, с. 108].

Кроме того, для договора присоединения характерна формальная невозможность изменения его условий, другая сторона лишена возможности участвовать в их формировании и может только принять путем присоединения к договору в целом (п.1 ст. 428 ГК). Условия договора определены в формулярах или иных стандартных формах, в которых обычно содержатся все существенные условия договора.

Верным представляется мнение М.Н. Малеиной о том, что "присоединение акцептанта к договору происходит путем подписания стандартной формы или договора, в котором указано на использование стандартной формы, или путем совершения конклюдентных действий как согласие на все условия в целом. Некоторые стандартные формы предлагают одно или несколько условий согласовать, а остальные условия (их большинство) принять в неизменной редакции оферента. Однако легальное определение (п. 1 ст. 428 ГК РФ) не позволяет отнести подобные договоры к числу договоров присоединения" [17, с. 8]. Как было указано выше, в договоре долевого участия объект недвижимости, его цена, способ оплаты и другие условия в каждом отдельном случае различны. Условия договора могут меняться в зависимости от ряда факторов, в том числе от предоставленной застройщиком в конкретной ситуации скидки или рассрочки будущему участнику долевого строительства, что в итоге повлияет на цену квартиры. Говоря о формальной невозможности изменения условий договора, следует отметить, что в Законе «Об участии в долевом строительстве» такое требование не предусмотрено. Конечно, на практике застройщики неохотно идут на изменение условий договора, что в первую очередь связано с большим числом дольщиков и строящихся объектов недвижимости. Однако в законе отсутствует указание на порядок заключения долевого договора путем присоединения к нему участников долевого строительства, в связи с чем допускается предварительное изменение его условий. Кроме того, дольщик может составить к договору дополнительное соглашение или протокол разногласий, а стороны в

индивидуальном порядке вправе договориться об изменении условий, связанных, например, с отделкой помещения или с проведением отдельных видов работ, которые изначально не были предусмотрены договором. Поэтому в соответствии с п.3 ст.391 ГК РФ условия договора долевого участия формируются по соглашению сторон.

«Если в ходе заключения договора второй стороне удалось настоять на изменении условий формуляра, специфика процедуры заключения договора… пропадает, в силу чего такой договор не подпадает под понятие договора присоединения» [18, с. 309].

В связи с этим представляется верным мнение А.А. Маковской о том, что «в настоящее время ввиду отсутствия сложившийся практики заключения договоров участия в долевом строительстве нет достаточных оснований говорить о том, что эти договоры представляют собой договоры присоединения» [19, с. 13].

Для присоединенной стороны предусмотрены специальные основания, более широкие возможности для изменения и расторжения договора, в том числе при формальной законности его содержания. Однако порядок изменения и расторжения договора долевого участия в строительстве, наряду с общими нормами ГК, регулируется также Законом, в котором для этого предусмотрены специальные основания с учетом специфики возникающих между сторонами отношений.

В целом, смысл категории договора присоединения заключается в защите экономически более слабой, присоединившейся стороны, в предоставлении потребителю более широких возможностей добиваться его изменения и расторжения. Для определения понятия «слабая сторона» А.И. Савельев указывает на то, что «в пользу квалификации присоединившейся стороны в качестве слабой может являться цель заключения договора: в ситуациях, когда тот или иной товар либо услуга приобретаются лицом для собственных нужд, т.е. без цели ее последующей перепродажи, можно сделать вывод о том, что указанное лицо не является специалистом на рынке такого товара или услуги» [20, с. 18]. Однако указанная цель лишь одна из многих, которые могут преследовать участники договора долевого участия. Недвижимость в качестве объекта инвестирования открывает несколько вариантов использования. Зачастую затруднительно определить цель, которую преследует дольщик, приобретая объект недвижимости. При длительности строительства она может неоднократно измениться, поэтому целесообразно признать наличие качеств и инвестора и потребителя у дольщика в зависимости от конкретной ситуации. Независимо от цели, участнику долевого строительства предоставлены широкие возможности для извлечения прибыли, в том числе предусмотрена возможность уступки права требования или продажи готового объекта по цене, превышающей размер вложений. Участник вправе продать квартиру, сдать в аренду, в залог, подарить, использовать для личного проживания, обменять, перевести в нежилое помещение. Необходимо учитывать инвестиционный характер договора участия в долевом строительстве, который не позволяет рассматривать дольщика-гражданина в качестве потребителя в чистом виде, он совмещает в себе качества инвестора и потребителя.

Все вышеизложенное является свидетельством того, что договор долевого участия не является ни публичным договором, ни договором присоединения. Однако по мере развития института долевого участия в строительстве возможна его трансформация в договор присоединения. В связи с этим можно согласиться с мнением А. Маковской о том, что «возможно в будущем договор участия в долевом строительстве и будет заключаться как договор присоединения» [21, с. 24].

Литература и примечания

1. Макаров О.В. Организационно-правовые основы создания и использования недвижимости // Право и государство. 2005. №11.
2. Маковская А. Договор участия в долевом строительстве // Хозяйство и право. 2005. №5.
3. Бобровникова М.А. Договор участия в долевом строительстве // Журнал российского права. 2006. N 1.

4. Акчулпанова Е.Х. Правовое регулирование договора участия в долевом строительстве . Дис. … канд. юрид. наук. Казань: РГБ, 2006.

5. Майборода Т.Ю. Договор долевого участия в строительстве жилья // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». Вып. 8. Т.1. Челябинск, 2007.

6. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Кн. 1. Общие положения. 3-е изд-е. М., 2001.

7. Романенкова Н.Д. Правовой статус застройщика по договору участия в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости. Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2009.

8. Майброда Т.Ю. Договор долевого участия в строительстве жилья: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007.

9. Петрухин М.В. Понятие и признаки договора участия в долевом строительстве // Журнал российского права. №3, 2010.

10. Капица О.Л. Правовое регулирование участия граждан в долевом строительстве. Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Краснодар, 2005.

11. Романец Ю.В. Система договоров в гражданском праве России. М., 2004.

12. Д.А. Соболев О «публичности» договора участия в долевом строительстве // Труды СГА. М.: Изд-во СГА, 2010, №6 (34).

13. Згонникова Е.П. Правовое регулирование отношений, возникающих из договора участия в долевом строительстве. Дис. … канд. юрид. наук. Волгоград, 2006.

14. Бобровникова М.А. Договор участия в долевом строительстве // Журнал российского права. 2006. N 1.

15. Капица О.Л. Правовое регулирование участия граждан в долевом строительстве. Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Краснодар, 2005.

16. Витрянский В.В. Гражданский кодекс о договоре // Вестник ВАС. 1995. №10.

17. Научно-практический комментарий к Гражданскому кодексу РФ, части первой (постатейный) / Под ред. В.П. Мозолина, М.Н. Маеиной (автор комментария – М.Н. Малеина. СПС «Консультант Плюс».

18. Кучер А.Н. Теория и практика преддоговорного этапа. Юридический аспект. М.: Статут, 2005.

19. Маковская А. Ипотека в силу закона при долевом строительстве // Хозяйство и право. 2005. №9.

20. Савельев А.И. Договор присоединения в российском гражданском праве // Вестник гражданского права. 2010. №5.

21. Маковская А. Договор участия в долевом строительстве // Хозяйство и право 2005. №5.

ТРУДОВОЕ ПРАВО

УДК 349.2

ЭВОЛЮЦИЯ ТЕРМИНОЛОГИИ В ОТЕЧЕСТВЕННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О ТРУДЕ, ОБОЗНАЧАВШЕЙ СТОРОНУ ТРУДОВОГО ДОГОВОРА, ПРЕДОСТАВЛЯВШЕЙ РАБОТУ ТРУДОСПОСОБНЫМ ГРАЖДАНАМ

© 2013 г. В.Т. Савин

Кубанский государственный аграрный университет
350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13

Kuban State Agrarian University
13, Kalinina Str., Krasnodar, 350044

В статье исследуется эволюция терминологии законодательного определения понятия «работодатель».

Ключевые слова: *юридический термин, работодатель, трудовой договор.*

The article studies the evolution of the terminology regarding the legislative definition of the notion of an employer.

Keywords: *legal term, employer, employment contract.*

В отличие от прежнего законодательства о труде, Трудовой кодекс РФ для наименования стороны трудового договора, противостоящей работнику, применяет термин «работодатель», понятие которого раскрывается в ст. 20 данного кодекса, используемый ещё в научной литературе дореволюционными исследователями царской России [1, с. 52 – 53]. Это правовое явление в отраслевой науке признаётся одной из основных категорий (другая – работник), являющихся исходными началами системы понятийного аппарата трудового права, от которых и разворачивается вся правовая регламентация трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений. По отношению к ним другие термины выступают подсистемами, выстраиваясь в понятийные ряды, представляющие собой структурные звенья понятийного аппарата [2, с. 83].

Сказанное подчёркивает особую значимость данной фундаментальной категории для трудового права, что ставит перед отраслевой наукой задачу, состоящую в необходимости проведения её всестороннего анализа. Однако нельзя не отметить, что эта основополагающая категория имеет свою историю становления и развития, изучение которой очень важно, так как историческое исследование правовых явлений первично по отношению к их логическому исследованию. Оно всякий раз выступает в качестве обязательной предпосылки логического, поскольку необходимо знать историю того объекта, который мы намерены изучать [3, с. 52 – 53]. «… Данные истории позволяют всё глубже проникать в существо правовой формы общественной жизни, синтезировать историческое с исходными представлениями о сущности права и на этой основе соответственно развивать, дополнять, уточнять выражающие её понятия» [4, с. 185].

Поэтому прежде чем приступить к изучению вопроса о понятии термина «работодатель», необходимо, в первую очередь, обратиться к исследованию истории развития терминологии, применявшейся в отечественном законодательстве о труде для обозначения стороны трудового договора, предоставлявшей работу трудоспособным гражданам. Под терминологией в теории права понимается совокупность терминов, употребляемых в той или иной отрасли права, а под юридическим термином – слово либо словосочетание, обеспечивающее определенность, краткость правового языка, являющееся общепризнанным наименованием используемых дефиниций и категорий [5, с. 49 – 50].

Анализ исторического «наследия» данной категории позволит понять причины исчезновения ранее используемых законодателем терминов для её обозначения и замены их новыми, адекватными различным социально-экономическим этапам развития государства, выявить преемственность терминологии, именовавшей хозяйствующих субъектов. Это даст возможность уяснить логику развития этой терминологии, определить проблемы применения на современном этапе термина «работодатель», расширить в значительной мере имеющиеся знания о его понятии.

Современное трудовое право как самостоятельная отрасль права, обособленная от других отраслей права, начала складываться «в результате коренных революционных преобразований в России после захвата власти большевиками 25 октября 1917 года» [6, с. 109]. Поэтому отправной точкой рассмотрения вопроса об эволюции терминологии, обозначавшей сторону трудового договора, противостоящую работнику, будут первые годы Советской власти, когда стало формироваться новое трудовое законодательство. Так, 29 октября 1917 года был принят Декрет СНК РСФСР о восьмичасовом рабочем дне, который касался продолжительности рабочего времени и времени отдыха, а также охраны труда женщин и молодёжи (СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 10); 18 мая 1918 года Декретом СНК РСФСР «Об инспекциях труда» (СУ РСФСР 1918. № 40. Ст. 511) была создана новая инспекция труда; Постановлением СНК РСФСР от 14 июня 1918 года «Об отпусках» (СУ РСФСР. 1918. № 43. Ст. 527) были установлены ежегодные оплачиваемые отпуска продолжительностью в две недели; а также был принят целый ряд других нормативных актов, направленных на реализацию программных положений РСДРП в области труда и социального страхования.

Нормы этих юридических актов по труду были обобщенны и закреплены в первом Кодексе законов о труде, принятом в декабре 1918 года (СУ РСФСР. 1918. № 87 – 88.Ст. 905), который положил начало последующим кодификациям советского трудового законодательства. КЗоТ 1918 года на основании ст. 1 вводил для всех трудоспособных граждан РСФСР в возрасте от 16 до 50 лет трудовую повинность. В ст. 16 этого кодекса указывалось, что привлечение трудящихся к работе совершается через отделы распределения рабочей силы, т.е. на основании административно-правовых актов, а в разделе III определялся порядок предоставления труда. В этих условиях трудовые отношения были лишены каких-либо договорных элементов, тем более что в КЗоТ 1918 года отсутствовал такой правовой институт, как трудовой договор. Поэтому вполне понятно, что данный кодекс не указывал на стороны трудового договора, но исходя из его содержания, можно сказать, что они в нём достаточно четко просматривались.

Хозяйствующих субъектов, предоставлявших работу трудоспособным гражданам, законодатель, согласно ст. II Введения КЗоТ 1918 года, именовал: во-первых, предприятием, учреждением, хозяйством, уточняя при этом, что они могут быть советскими, общественными, частными и домашними; во-вторых, частным лицом, применявшим чужой труд за вознаграждение. Но независимо от различных наименований и организационно-правовых форм, обусловленных той или иной формой собственности, для всех предприятий, учреждений, хозяйств и частных лиц, применявших чужой труд, постановления КЗоТ 1918 года, как следовало из его ст. II Введения, были обязательны для исполнения. К тому же анализ содержания IV и V разделов кодекса показывает, что именно они, а не отделы распределения рабочей силы наделялись правом приёма и увольнения трудящихся.

Всё это являлось показателем наличия у них работодательской правоспособности, правда, в несколько «усечённом» объёме. Тем самым предприятие, учреждение, хозяйство и частное лицо признавались законодателем в качестве субъектов трудового права, вне зависимости от их обозначения и специфики правового положения.

Нельзя оставить без внимания Общее положение о тарифе, принятое в 1920 году (СУ РСФСР. 1920. № 61 – 62.Ст. 276), в котором было объединено трудовое законодательство периода военного коммунизма. Данное положение регулировало условия труда рабочих и служащих всех отраслей хозяйства и распространялось на государственные, гражданские, военного ведомства, общественные и частные предприятия, учреждения и хозяйства, существовавшие на территории РСФСР. Оно

фактически заменило КЗоТ 1918 года, но при этом сохранило применявшуюся им терминологию для наименования хозяйствующих субъектов, используя термины: «предприятие», «учреждение», «хозяйство» и «частное лицо».

После окончания в России гражданской войны советская власть объявила о введении новой экономической политики (НЭП), в связи с чем IV сессия ВЦИК IX созыва 30 октября 1922 года приняла второй Кодекс законов о труде РСФСР (СУ РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903), который был призван регулировать трудовые отношения в условиях перехода к НЭПу. Историческое значение этого кодекса заключалось в том, что он одновременно закрепил отказ от трудовой повинности трудящихся и договорные методы установления и регулирования трудовых отношений. В отличие от КЗоТ 1918 года, новый Кодекс в ст. 27 давал легальное определение трудового договора в следующей редакции: «трудовой договор есть соглашение двух или более лиц, по которому одна сторона (нанимающийся) предоставляет свою рабочую силу другой стороне (нанимателю) за вознаграждение».

Данная дефиниция предусматривала, что субъектами трудового договора являлись наниматель и нанимающийся. Понятием «наниматель», согласно ст. 1 этого кодекса, охватывались предприятия, учреждения и хозяйства (государственные, не исключая и военные, общественные и частные, в том числе и раздающие работу на дом), а также все лица, применявшие наёмный труд за вознаграждение. Кроме этого, данный перечень нанимателей дополнялся в Практическом комментарии к Кодексу законов о труде, где во 2 параграфе к ст. 1 кодекса говорилось: «Так как от выполнения трудовых законов при наличии трудового договора никто не освобождён, то, следовательно, под действие кодекса подпадают не только перечисленные в ст. 1 категории учреждений и предприятий, но все другие, пользующиеся наёмным трудом: концессионные, предприятия, иностранные представительства (за исключением лиц, пользовавшихся правом экстерриториальности) [7, с. 17].

Здесь нельзя не отметить, что КЗоТ 1922 года в некоторых случаях именовал сторону трудового договора, предоставлявшую работу трудоспособным гражданам, такими терминами, как «предприятия и учреждения», «владельцы и заведующие предприятиями, учреждениями и хозяйствами», «администрация государственных, общественных и частных учреждений и предприятий». Однако, несмотря на некоторые отличия этих категорий от термина «наниматель», в правовой литературе того периода подчеркивалось, что законодатель расценивает их, как и другие виды хозяйствующих субъектов, нанимателями [8, с. 193]. Тем более, что данный КЗоТ не проводил легальную границу между понятиями термина «наниматель» и указанными наименованиями сторон трудового договора.

Таким образом, КЗоТ 1922 г. для обозначения стороны трудового договора, противостоящей работнику, в отличие от прежнего кодекса, использовал новый единый термин – «наниматель», который охватывал широкий круг субъектов трудовых отношений, но понятие этого термина в кодексе отсутствовало. Замена терминологии, на наш взгляд, была вызвана объективными причинами, которые законодатель учел при подготовке КЗоТ 1922 года, считая, что избранный им термин для наименования стороны трудового договора, «дающей» работу трудоспособным гражданам, с достаточной точностью отражает наёмный характер трудовых отношений в новых экономических условиях развития советского государства.

Как следовало из данного в ст. 27 КЗоТ 1922 года определения трудового договора, наниматель – это коллективный или индивидуальный субъект хозяйствующей деятельности, осуществляющий наём труда, рабочей силы работника за определённое вознаграждение. При этом, несмотря на то, что их круг был достаточно многочисленный и каждый из них обладал своим собственным правовым статусом, отличным от других, законодатель наделял всех их правом заключать с нанимавшимися трудовой договор, который подробно регламентировался как главная форма привлечения к труду трудящихся. Тем самым, они могли формировать коллективы работников, т.е. самостоятельно осуществлять их приём и увольнение, управлять процессом труда и оплачивать труд работников. Всё это являлось «непременным и специфическим показателем наличия» [9, с. 18] у них одинаковой,

равной по содержанию, трудовой правосубъектности, что подчеркивало их правовой статус как субъектов трудового права.

В связи с отказом советского государства от продолжения новой экономической политики, КЗоТ 1922 года оказался непригодным, хотя формально он не был отменен. К концу 30-х годов этот кодекс утратил свой первоначально прогрессивный характер: одни его нормы тихо скончались, будучи формально сохранёнными в нём, другие отменялись, третьи настолько изменились, что приобрели антисоциальный характер [10, с. 36 – 41]. Такая же участь постигла и термин «наниматель», который также не был отменён и сохранился до принятия очередного третьего кодекса законов о труде. Но в то же время он не упоминался во вновь принятых многочисленных нормативных правовых актах, где речь шла уже о предприятиях, учреждениях и организациях, выступавших в качестве стороны трудового договора, понятия которых отсутствовали в этих актах.

Политика законодателя, направленная на замену термина «наниматель» новой терминологией, на наш взгляд, была обусловлена в значительной мере имеющейся в науке трудового права, позицией, согласно которой категории наёмного труда в условиях победившего социализма и развернутого строительства коммунизма не применимы к социалистической организации труда, где нет деления на продавцов и покупателей рабочей силы. Поэтому её сторонники считали, что терминологию КЗоТ 1922 года: «наёмный труд», «нанимающийся», «наниматель» и т.п. нельзя признать удачной [11, с. 231 – 234; 12, с. 11]. Так, один из них, Н.Г. Александров писал, что «термины «нанимающийся» и «наниматель» лишь в весьма условном смысле, применены к сторонам трудового договора …, вместо «нанимающийся» правильнее говорить «рабочий» и «служащий», имея в виду нового советского рабочего и нового советского служащего. «Рабочий» и «служащий» – это наименования в советской действительност, общепонятные для обозначения той широкой категории трудящихся, которые выполняют не отдельные работы и поручения, а входят в состав трудовых коллективов предприятий (учреждений, хозяйств) …».

Эта марксистко-ленинская позиция науки советского трудового права, безусловно, не могла не повлиять на решение этого вопроса при разработке и принятии Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде 1970 г. (Ведомости ВС СССР. 1970. № 29. Ст. 265) и КЗоТ РСФСР 1971 г. (Ведомости ВС РСФСР. 1971. № 50. Ст. 1007). Данные акты ввели новую конструкцию для обозначения хозяйствующих коллективных субъектов – «предприятие, учреждение, организация», тем самым прежний термин «наниматель» был исключен из правового оборота. Отсюда следовало, что, в отличие от КЗоТ 1922 года, новые кодифицированные акты о труде уже не признавали в качестве стороны трудового договора, «дающей работу» трудоспособным гражданам, кооперативные, военные организации и частных лиц, пользовавшихся трудом других граждан, в связи с чем количество коллективных субъектов было доведено до самого минимума.

К тому же, эти акты не раскрывали понятие термина «предприятие, учреждение, организация», что на практике приводило к негативным последствиям при применении данной терминологии к коллективным субъектам производственной деятельности. Так, далеко не во всех случаях использовался термин «предприятие», иногда организация, будучи предприятием, по существу, носила иное наименование, а организации, которые назывались «предприятиями», по сути дела не являлись таковыми [13, с. 4]. Кроме этого, наряду с государственными социалистическими предприятиями, учреждениями и организациями, в общественном производстве функционировали общественные и кооперативные организации, а также колхозы, которые, по всей видимости, могли выступать стороной трудового договора, но об этом ничего не говорилось в ст. 15 КЗоТ 1971 года.

В связи с этим в литературе по трудовому праву предпринимались попытки найти обобщающие термины, которыми бы охватывались все субъекты, предоставлявшие работу гражданам. Предлагалось заменить указанную терминологическую триаду такими едиными терминами, как «фактическое юридическое лицо в трудовом праве» [14, с. 168 – 169] и «социалистическая организация» [15, с. 34 – 37]. Поскольку эти термины в гражданском праве

применялись к хозяйствующим субъектам, обладающим гражданской правосубъектностью, данные предложения не были поддержаны представителями науки трудового права и самим законодателем.

Наряду с этим, указанные кодифицированные акты о труде не закрепляли правовой статус хозяйствующего субъекта, выступающего в качестве предприятия, учреждения или организации, и понятие его работодательской правоспособности. Не восполнялся этот пробел каким-либо специальным нормативным актом, который бы устанавливал общее, универсальное правовое положение стороны трудового договора, «дающей» работу всем трудоспособным гражданам, вне зависимости от отрасли производства, и понятие её трудовой правосубъектности. Не способствовало разрешению этих недостатков принятие в 70-х годах прошлого века целого ряда нормативных актов о правовом положении хозяйствующих коллективных субъектов в отдельных отраслях производства (Общее положение о всесоюзном и республиканском промышленных объединениях от 2 марта 1973 г. // СП СССР. 1973. № 7. Ст. 32; Положение о производственном объединении в сельском хозяйстве от 7 декабря 1978 г. // СП СССР. 1979. № 3. Ст. 15; Об утверждении типового положения о районном агропромышленном объединении от 18 марта 1986 г. // СП СССР. 1986. № 16. Ст. 89; и др.).

Подобная ситуация, сложившаяся к началу перестройки экономики страны, требовала её изменения. В 1987 году был принят Закон СССР «О государственном предприятии (объединении)» (Ведомости ВС СССР. 1987. № 26. Ст. 385), который установил для всех первичных звеньев производства одинаковый, равный правовой статус, независимо от их структурной формы и отраслей экономики. Данный закон именовал эти первичные звенья предприятиями, объединениями и организациями, что не полностью соответствовало ст. 15 КЗоТ 1971 года в части закрепления ею наименований субъектов трудового права, предоставлявших работу гражданам. К тому же, термины «предприятие» и «объединение» применялись к хозяйствующим субъектам производственной сферы, но в то же время театры, цирки и другие организации, осуществлявшие непроизводственную деятельность, также именовались театрально-зрелищными предприятиями. Кроме этого, термином «организация» именовались не только подразделения в области здравоохранения, народного образования, но и в строительстве, торговле, на транспорте, хотя по своей экономической сути они были предприятиями [16, с. 9].

Всё это указывает на то, что данный закон не разрешил до конца, стоящую перед ним задачу, которая в достаточной мере была решена Законом «О предприятиях в СССР», принятого в 1990 году (Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 25.Ст. 460). Им был закреплён правовой статус предприятий вне зависимости от их форм собственности и отраслей производства. В этом же году были приняты законы «О собственности в РСФСР» (Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416) и «О предприятиях и предпринимательской деятельности» (Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 418). Эти законы именовали хозяйствовавших коллективных субъектов, создававшихся для получения прибыли, предприятиями.

Поэтому в условиях становления рыночной экономики в общественном производстве ведущее место занимали предприятия [17, с. 69], которые могли создаваться в следующих формах: государственных, муниципальных, индивидуальных (с применением наёмного труда), а также товариществ (полных и смешанных), акционерных обществ (закрытых и открытых), производственных кооперативов, арендных и коллективных предприятий. При этом каждое из них имело свой правовой статус, включавший права и обязанности как трудоправового, так и гражданско-правового характера. В отличие от предприятий, учреждения создавались на государственной или муниципальной собственности, финансировались из бюджета. Следовательно, в данный период времени законодательством было выработано общее понятие предприятия как субъекта производственных и социально-трудовых отношений.

Представляется, что эти первые рыночные законы, в целом, способствовали бы совершенствованию организации управления народным хозяйством, эффективному правовому регулированию производственной деятельности предприятий и

возникавших внутри их трудовых отношений. Но, к сожалению, этому сбыться не удалось, так как разразившийся кризис советского общества привёл к развалу советского социалистического государства (СССР) и переходу к политико-экономической системе рыночного образца. Данный факт требовал перестройки всей системы права, в том числе и трудового законодательства.

В связи с этим Законом РФ от 25 сентября 1992 года (Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 41.Ст. 2254) в КЗоТ 1971 года были внесены большие изменения и дополнения, но термин «предприятие, учреждение, организация», который использовался для обозначения стороны трудового договора, противостоящей работнику, был сохранён в полной неприкосновенности. Но в таком виде, т.е. с прежним содержанием, данный термин не охватывал физических лиц, применявших наёмный труд других физических лиц, хотя в это время уже было известно, что в качестве таковых могли выступать частный нотариус, индивидуальный предприниматель, в том числе глава крестьянского (фермерского) хозяйства, гражданин, использующий труд других лиц для выполнения домашних работ. Тем самым произошло нормативное сужение указанного термина, вызванное его несоответствием действующему законодательству, что требовало устранения сложившегося положения.

Однако изменение КЗоТ 1971 года было лишь частью проводимой реформы трудового законодательства, связанной с переходом к рынку труда, ибо, наряду с этим, принимались и другие законы, такие, например, как «О занятости населения в РФ» (Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 18. Ст. 565), «О коллективных договорах и соглашениях» (Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 890), «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148) и др. Примечательно, что в этих законах законодатель хозяйствующего коллективного субъекта обозначал уже новым термином «работодатель (организация, физическое лицо)», который охватывал не только указанного субъекта, но и физических лиц. Но продолжавший действовать КЗоТ 1971 года не воспринимал эти новшества рыночного законодательства и продолжал именовать этого же субъекта прежней терминологической триадой: «предприятие, учреждение, организация».

Намерение законодателя внедрить в КЗоТ 1971 года термин «работодатель» нашло подтверждение в принятии им Федерального закона РФ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса РФ» (СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3302), которым были отменены Законы РФ «О собственности в РСФСР» и «О предприятиях и предпринимательской деятельности», большое значение которых для регламентации правового статуса предприятий было отмечено выше. Им же введена в действие часть 1 ГК РФ, где предприятие признавалось имущественным комплексом, т.е. объектом права (ст. 132 ГК РФ), а организация – субъектом права, которая выступала в качестве обобщающей категории для всех видов юридических лиц, в том числе и для учреждений и унитарных предприятий (ст. 48 ГК РФ), что, по сути дела, предрешило судьбу термина «предприятие, учреждение, организация».

И как следствие этого, идёт принятие целого ряда законов, где происходит смена данного термина. Так, например, в федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)» (СЗ РФ. 1998. № 2.Ст. 222) градообразующие предприятия называются уже «градообразующими организациями». Причём всё это происходило на фоне «живой» ст. 15 КЗоТ 1971 года, которая ещё действовала и имела юридическую силу, вследствие чего коллективного субъекта, предоставлявшего работу гражданам, следовало именовать термином «предприятие, учреждение, организация». Поэтому законодателю нужно было определиться с выбором необходимой для трудового законодательства терминологии в отношении этого участника трудовых отношений.

Некоторые исследователи трудового права увидели выход из создавшегося положения в приведении понятийного аппарата отрасли в соответствие с терминологией гражданского права. Так, С.Ю. Головина предложила действовавшее наименование хозяйствующих субъектов (ст. 15 КЗоТ) заменить обобщающим термином «организация» [18, с. 28, 37], введённым в действие ч. 1 ГК РФ. Её поддержала И.В. Дмитриева, которая, именуя вторую сторону трудового договора работодателем, считала, что ею может быть любая организация (юридическое лицо)

[19, с. 56]. Такого же мнения придерживались В.В. Глазырин [20, с. 23], Е.М. Акопова [21, с. 14] и др. Представляется, что таким образом решение данной проблемы было не совсем оправданным, так как оно не учитывало специфику правового положения этого субъекта трудового права.

Законодатель, несмотря на предшествующий положительный и продолжительный опыт применения рассматриваемого термина, не отказался от своего безосновательного намерения привести терминологию трудового права в соответствие с гражданским законодательством. Принятым 6 мая 1998 года Федеральным законом РФ (СЗ РФ. 1998. № 19.Ст. 2065) традиционное словосочетание «предприятие, учреждение, организация» было заменено термином «работодатель (физическое либо юридическое лицо)», тем самым предусматривалось, что работодателем могут быть не только юридические лица, но и физические лица. Вместе с тем, эта новелла, нашедшая закрепление в обновленной редакции ст. 15 КЗоТ РФ, не была лишена определённых изъянов, требующих их устранения.

Тем не менее, законодатель в новом Трудовом кодексе РФ (2001 г.), подтверждает ранее принятое им решение о закреплении в трудовом законодательстве термина «работодатель» для обозначения стороны трудового договора, «дающей» работу трудоспособным гражданам, что нашло отражение в ст. 20 названного кодекса. В ней даётся понятие этого субъекта трудовых отношений: «Работодатель – физическое лицо либо юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые отношения с работником. В случаях, предусмотренных федеральными законами, в качестве работодателя может выступать иной субъект, наделённый правом заключать трудовые договоры …».

Данное определение работодателя было поддержано большинством представителей науки трудового права [22, с. 68; 23, с. 49; 24, с. 265], но с ним трудно согласиться. Очевидно, что оно базируется на нескольких критериях, которыми являются: 1) «юридическое лицо (организация)»; 2) «физическое лицо»; 3) «вступление в трудовые отношения с работником»; 4) «иной субъект, не являющийся ни физическим лицом, ни юридическим лицом». С их помощью законодатель пытается сформулировать понятие работодателя и, тем самым, дать его юридическую характеристику, но этого ему не удаётся сделать, так как данные критерии являются несостоятельными, не способными чётко и верно определить правовой статус стороны трудового договора, противостоящей работнику.

Достаточно обратить внимание только на один критерий – «юридическое лицо (организация)», посредством которого в ст. 20 ТК РФ раскрывается дефиниция «работодатель», откуда следует, что им может быть только организация, являющаяся юридическим лицом. В связи с этим между понятиями «работодатель» и «юридическое лицо (организация)» ставится знак равенства, хотя в действительности это далеко не тождественные правовые категории, так как последняя применяется в гражданском праве исключительно к хозяйствующим субъектам, обладающим гражданской правосубъектностью, что исключает использование гражданско-правовой категории в трудовом праве. Поэтому механический перенос терминов из гражданского права в другую отрасль, в частности в трудовое право, совершенно недопустим.

Таким образом, исследование эволюции терминологии, обозначавшей сторону трудового договора, предоставлявшей работу трудоспособным гражданам, показало, что законодатель на протяжении всей истории развития трудового законодательства для наименования рассматриваемого субъекта использовал различные термины: «предприятие, учреждение, хозяйство, частное лицо» в КЗоТе 1918 года, «наниматель» в КЗоТ 1922 года, «предприятие, учреждение, организация» в КЗоТ 1971 года и «работодатель» в КЗоТ РФ с 1998 года. Каждый из указанных терминов, кроме последнего, обозначал хозяйствующего субъекта, который обладал сугубо своим правовым статусом, но, несмотря на это, они (термины) были адекватны соответствующим этапам социально-экономического развития российского государства, выражая сущность участников производственно-хозяйственной деятельности как субъектов трудового права, и в их конструкциях не использовались категории гражданского права.

К сожалению, такой характеристикой не обладает термин «работодатель», понятие которого не отражает сути работодателя, так как не содержит о нём обобщённой информации как о субъекте именно трудового права, что породило ряд известных теоретических и практических проблем. Чтобы их устранить, законодателю необходимо определение работодателя сформулировать посредством категорий не гражданского, а трудового права, которое должно отражать существенные признаки этой категории как субъекта трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений.

Такой подход к пониманию термина «работодатель» приобретает большое значение не только для современного правотворчества, но и для имеющей место в правовой литературе научной дискуссии по поводу соотношения трудового и гражданского права и о возможности применения норм последнего к трудовым правоотношениям, в которой цивилисты высказывают идею о стирании грани между гражданским и трудовым правом [25, с. 13].

Всё это обусловливает необходимость проведения специального, комплексного исследования законодательного определения понятия «работодатель», содержащегося в ст. 20 ТК РФ, с целью выяснения его сущности, точности и информативной достаточности.

Литература и примечания

1. Таль Л.С. Трудовой договор: Цивилистическое исследование. В 2 ч. Ч. 1. Ярославль: Тип. Губ. Правления, 1913.
2. Головина С.Ю. Понятийный аппарат трудового права: Монография. Екатеринбург: УрГЮА, 1997.
3. Керимов Д.А. Философские проблемы права. Москва: Мысль, 1972.
4. Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М.: Юридическая литература, 1976.
5. Чашин А.Н. Теория государства и права: учебник. М.: Дело и сервис, 2008.
6. Киселев И.Я. Трудовое право России. Историко-правовое исследование. Учебное пособие. М.: Норма – ИНФРА-М, 2001.
7. Снежков Е.И. Практический комментарий к Кодексу законов о труде. М., 1926.
8. Комментарий к действующему законодательству о труде / Под ред. В.В. Шмидта, И.С. Войтинского, Е.Н. Даниловой. М., Л, 1931.
9. Хрусталев Б.Ф. Государственное предприятие – субъект трудового права. М.: Юрид. литература, 1976.
10. Иванов С.А. Российское трудовое право: история и современность // Государство и право. 1999. № 5.
11. Александров Н.Г. Трудовое правоотношение. М.: Юриздат, 1948.
12. Левиант Ф.М. Виды трудового договора. М.: Юридическая литература, 1966.
13. Комментарий к Положению о социалистическом государственном производственном предприятии / Под ред. В.В. Лаптева. М.: Юридическая литература, 1974.
14. Советское трудовое право / Под ред. Н.Г. Александрова. М.: Юрид. литература, 1972.
15. Ильиных З.К. К вопросу о понятии предприятия как субъекта трудового права / Новая кодификация законодательства и развитие трудового права. Свердловск, 1974.
16. Молодцов М.В., Шахов В.Д., Якушев В.С. Права предприятия. Свердловск: Средне-Уральское книжное изд-во, 1989.
17. Сыроватская Л.А. Трудовое право: Учебник. М.: Высшая школа, 1995.
18. Головина С.Ю. Указ. соч.
19. Дмитриева И.В России до сих пор не определились с понятием «работник» и «работодатель» // Человек и труд. 1998. № 1.
20. Глазырин В.В. Комментарий к Кодексу законов о труде РФ / Под ред. В.И. Шкатуллы. М.: Проспект, 1997.
21. Акопова Е. М. Современный трудовой договор (контракт). М.: «Экспертное бюро – М», 1997.

22. Комментарий к Трудовому кодексу РФ / Отв. ред. Е.Н. Сидоренко. М.: Юрайт-Издат, 2004.
23. Киселев И.Я., Леонов А.С. Комментарий к Трудовому кодексу РФ. М.: «Дело», 2003.
24. Трудовое право России / Под ред. С.П. Маврина и Е.Б. Хохлова. М.: Юристъ, 2003.
25. Гражданское право: Учебник / Под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. СПб.: ТЕИС, 1996.

МЕДИАЦИЯ

УДК 316.48

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕДИАЦИИ В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

© 2013 г. С.В. Денисенко

Ростовский филиал Московской академии предпринимательства при Правительстве Москвы
344000 г. Ростов-на-Дону, пер. Беломорский, 98

Rostov Branch of Moscow Academy of Entrepreneurship under Moscow Government
98, Belomorsky Pereulok, Rostov-on-Don, 344000

В статье рассматриваются возможности применения медиативных процедур в сфере международных общественных отношений, как между государственными органами, так и транснациональными корпорациями. Обозначена проблематика использования медиативных процедур в Российской Федерации.

Ключевые слова: *медиация, коммерческая медиация, глобализация, конкуренция, транснациональные корпорации, государственные органы, идеология человечества.*

This article focuses on using mediation in international relations; studies the possibilities of application of mediation procedure in the sphere of the international public relations, in particular. First of all, it can be applied to transport corporations. Mediation provides a combination of such factors as effective assistance of an independent project consultant, disciplining the parties to the conflict and ensuring real participation of the company's management in solving problems. At the end of the article, the application of mediation by public bodies is considered, and the problems connected with using mediation procedures in Russia are pointed out.

Keywords: *mediation, commercial mediation, globalization, competition, multinational corporations, government agencies, ideology of mankind.*

Самый важный факт в мире общества и
политики – это то, что сила не всегда права.
Карл Поппер

Как правило, говоря о медиации, мы рассматриваем возможности ее использования для урегулирования конфликтов в частноправовой сфере. Однако конфликты и споры наблюдаются и в международных отношениях. И единственно правомерным способом разрешения споров и разногласий между государствами являются мирные средства. В качестве таких средств международных отношений

используются «добрые услуги и посредничество». Как отмечает Ю.В. Гущева, «между добрыми услугами и посредничеством есть определенное различие, которое обусловлено характером участия в разрешении спора третьего государства и правовым положением» [1, с. 98].

Добрые услуги (bons offices) и посредничество (mediation) регламентированы Конвенцией о мирном решении международных столкновений, принятой в 1907 г. Если в процессе оказания добрых услуг третья сторона не имеет права влиять на ход переговоров, то медиация наоборот ориентирует посредника на углубленное участие в решении спора.

При посредничестве государства ведут переговоры с участием третьей стороны и на основе сделанных ею предложений. Эта третья сторона является активным и непосредственным участником переговоров, согласовывая противоположные притязания и нейтрализуя чувства неприязни, возникшее между государствами, находящимися в состоянии спора.

Развитие глобализационных и интеграционных процессов в современном мире, совершенствование экономических связей и контактов, усложнение деловых отношений привели к возникновению международной коммерческой медиации. С точки зрения зарубежных авторов, «международная коммерческая медиация, подобно международной дипломатии может стать важным инструментом расширения возможностей, предоставляемых правовыми системами во всем мире» [2, с. 154].

Международная коммерческая медиация предлагает мировому деловому сообществу эффективный инструмент для управления коммерческими отношениями в кризисной ситуации. Медиация предоставляет деловому миру возможность более позитивного и эффективного контроля над анализом проблем и поиском их решения в случае серьезных конфликтов. Она обеспечивает возможность активной помощи третьей нейтральной стороны в управлении сложным диалогом. Медиация помогает сторонам быть внимательными во время переговоров, учитывать все обстоятельства и перспективы дела. Процесс медиации более гармонично сочетается с рыночной практикой, поскольку обеспечивает совместное, достигнутое в ходе переговоров решение. Медиация помогает снять ограничения и ликвидировать парализующий эффект, который оказывают на переговоры слишком жесткие правила формального юридического процесса, налагаемые судебной системой. Вместо этого медиация создает баланс между формальным вмешательством независимой стороны и рассмотрением дела с учетом всех обстоятельств и интересов сторон.

Медиативная практика все чаще включается в свод правил регулирующих органов и международных торговых союзов. Правила таких организаций, как ВТО, Североамериканское соглашение о международной торговле, предусматривают возможность разрешения споров с помощью согласительных процедур или медиации, а также арбитража. Директива Организации Экономического Сотрудничества и Развития по деятельности транснациональных корпораций, регулирующая корпоративную ответственность ТНК, включает систему для разрешения «особых случаев», предусматривающую разрешение трудовых споров или споров с участием акционеров посредством медиации.

Медиация также используется для разрешения споров, возникающих в сфере информационных технологий. В 2005 году британское Бюро патентов стало первой международной патентной организацией, включившей медиацию в практикуемую процедуру урегулирования дел о спорных патентах.

В условиях глобализации прогрессивные изменения, происходящие в правовых системах, легче поддаются заимствованию. В частности, такие международные финансовые институты, как Всемирный банк и Азиатский банк развития стали стимулировать применение медиации в разных странах для обеспечения добросовестного управления. Все чаще международные ассоциации адвокатов включают медиацию в реестр своих услуг. Например, в Американской ассоциации адвокатов есть отделения по разрешению споров; в Международной ассоциации адвокатов есть отделения медиации, а в Международном союзе адвокатов есть Форум медиативных центров.

Быстрое распространение медиации в мире привело к значительному росту сообщества людей, заинтересованных в медиативной практике. Программы подготовки в области медиации привлекают людей самых разных профессий. Эти программы популярны по двум причинам. Во-первых, они являются программами дополнительного образования. Во-вторых, для многих специалистов представляется чрезвычайно привлекательной возможность независимой работы с клиентами и юрисконсультами с целью помочь им разрешить сложные конфликты за короткий период времени.

Как считают Э.Кэрролл и К.Мэки, сегодня «количество медиаторов превышает потребность в медиативных услугах в любой правовой системе» [2, с. 161], что неизбежно оборачивается соперничеством между юристами и представителями других профессий, между отдельными адвокатами и организациями, предоставляющими подобные услуги, а также между адвокатами и судьями. Причем эта конкуренция проявляется как на внутринациональных, так и на международных уровнях. В целом же растет понимание, что медиация предоставляет возможность предотвращать как политические, так и транснациональные торговые конфликты. Ведь «достижение результата в сложной среде деловых и человеческих отношений, характерной для международного бизнеса – подобно плаванию в открытом море, где на каждом шагу подстерегают опасности и постоянно меняются погодные условия, требующие непрерывной корректировки курса» [2, с. 163].

Международная медиация давно доказала, что является эффективным инструментом для разрешения международных конфликтов. Медиация обеспечивает сочетание таких факторов, как эффективная помощь независимого консультанта по проекту, дисциплинирует участников конфликта и обеспечивает реальное участие руководства компаний в решении проблемы. Эти факторы очень часто отсутствуют в ситуации, когда происходит осложнение конфликта в ходе судебного разбирательства, сопровождающегося несговорчивостью его участников. Широкие возможности медиации проявляются в преодолении неразрешимых на первый взгляд противоречий и постепенном изменении позиций, с которых, как казалось ранее, руководители фирм не могут сдвинуться.

В частности, ТНК иногда используют различия рынков труда и налогового законодательства в разных странах для того, чтобы увеличить свои доходы. В условиях усиливающейся глобализации такой подход часто бывает рискованным, создающим проблемы. В связи с этим в последнее время ведется интенсивный поиск способов разрешения трудовых и налоговых конфликтов. Эти способы должны быть достаточно гибкими, учитывающими условия различных рынков труда, способствующими достижению взаимопонимания в выработке решений, которые должны восприниматься как справедливые. Многие международные организации, особенно те, которые руководствуются присущими государственному сектору нормами беспристрастности и открытости, все чаще проводят политику предоставления сотрудникам, имеющим претензии, доступ к помощи независимой третьей стороны.

ОЭСР в своем руководстве для ТНК разработала добровольный кодекс поведения. Этот документ фокусирует внимание на социальной ответственности в таких областях, как права человека, управление логистической цепочкой, трудовые отношения, окружающая среда и налогообложение. Правила рекомендуют применение медиации для обеспечения эффективного диалога между заинтересованными сторонами. В них делается акцент на возможностях, которые медиация предоставляет в таких случаях, как конфликты между ТНК и местными партнерами.

Основные аспекты успешного ведения бизнеса в большинстве компаний – это поставки товаров и услуги, поэтому получение куратором договора или менеджером по закупкам доступа к медиации является одним из основных принципов управления компанией. Это в равной степени относится к отношениям между дистрибьютором и посредниками и к договорам о лицензировании.

Источником крупных споров часто становится интеллектуальная собственность. И использование опыта медиации в этой области привело к возникновению регулярного профессионального общения, в частности многочисленных конференций.

Медиация многократно усиливает преимущества и положительный эффект переговоров. Она помогает избегать задержек и решает внутренние проблемы.

Медиация обладает рядом преимуществ для деловых партнеров, поскольку, во-первых, обеспечивает привлечение независимой третьей стороны для анализа проблемы; во-вторых, создает для сторон возможность общения; в-третьих, медиаторы являются консультантами для обеих сторон; в-четвертых, стороны могут прекратить медиацию в любой момент и избежать риска навязываемого третьей стороной решения, и в то же время, в итоге, возможно заключение соглашения, имеющего обязательную силу; в-пятых, стороны осуществляют контроль за достижением результата и имеют широкий простор для того, чтобы сделать его приемлемым и выгодным с коммерческой точки зрения.

Трудности в урегулировании конфликтов наблюдаются также в международных коммерческих объединениях, образованных в результате слияний и поглощений. Причины, как правило, заключаются в характерной для таких объединений разнице в уровне компетентности в деловых и технических вопросах, нарушении первоначальных обязательств и невозможности поддержать заинтересованность в том, чтобы объединение функционировало.

Техника медиации позволяет терпящим или потерпевшим неудачу совместным предприятиям вернуться в обычный режим работы, но если у обеих сторон нет особого желания сохранить предприятие, у них появляются возможности найти наиболее благоприятный выход из союза. В условиях жесткой конкурентной среды, требующей от компаний взаимодействия со своими поставщиками и клиентами, разногласия могут возникнуть даже в условиях самого удачного альянса. Необходимо разрабатывать методы, которые помогали бы преодолевать подобные разногласия вовремя и надлежащим образом. В этом смысле медиация представляет собой уникальный инструмент для выработки наиболее конструктивного делового подхода к разрешению противоречий, возникающих в рамках любой компании.

В ходе реализации сложного проекта несколькими компаниями очень велика вероятность возникновения кризиса отношений. В связи с этим весьма эффективным является решение о внедрении в структуру альянса «медиатора проекта», который должен наблюдать за реализацией проекта. На ранних стадиях медиатор проводит тренинги по искусству переговоров и управлению конфликтами, знакомится с людьми и целями, которые ставит руководство, а затем пребывает в готовности вмешаться при первых признаках того, что процесс выходит из-под контроля.

Весьма сложные проблемы наблюдаются в условиях международного совместного предприятия. Они требуют высокой степени развития позитивного диалога заинтересованных сторон. Он достигается в том случае, если организации-участники начали применять медиативный подход к возникающим проблемам в своих внутренних отношениях. Применение медиативного подхода позволяет осуществлять управление рисками и разрешать противоречия между задействованными организациями на достаточно высоком уровне.

На международной арене не менее важными игроками, наряду с ТНК, являются государственные органы. В ряде случаев они создают огромные международные организации, такие как ВТО, НАТО, ОЭСР и другие. Национальные государства также регулярно вступают во взаимоотношения не только с другими государствами, но и с частными, а также общественными организациями. И все те преимущества медиации, которые были перечислены выше, также относятся и к отношениям подобного рода. Государственные организации выступают в качестве подрядчиков, реализуют крупные инфраструктурные проекты, сотрудничают с политическими и экономическими образованиями, являются работодателями на национальном и международном уровнях, решая важные проблемы управления и взаимодействия с партнерами. Соответственно, в вышеназванных областях существуют пространства для использования технологий медиации.

Если теперь бросить взгляд на состояние российской медиации, то можно сказать, что в целом российский институт медиации соответствует международным критериям. В 2011 году вступил в силу ФЗ №193 от 27 июля 2010 г. «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)». Он был разработан с учетом и на основе ряда международных правовых документов. Согласно этому закону, медиация – это процедура, понимаемая как

правоотношение (п.2, ст.2), осуществляемая силами сторон правового конфликта или спора с привлечением независимого физического лица в целях оказания сторонам содействия (п.2, ст.2) на основании заключаемого сторонами спора соглашения (п.5,6, ст.2; п.1, ст.7; ст.8), на возмездной или безвозмездной основе (п.1, ст.10), результатом которой является медиативное соглашение, представляющее собой гражданско-правовую сделку, направленную на установление, изменение или прекращение прав и обязанностей непосредственно сторон спора (п.4, ст.12).

Сегодня уже ни у кого не вызывает сомнений необходимость развития медиации в России. Причем можно говорить об объективной и субъективной социальной потребности. Объективная потребность состоит в понимании того, что альтернативное разрешение споров, включая медиацию, является вспомогательной для правосудия системой, позволяющей разгрузить суды и обеспечить их эффективное функционирование. Субъективная потребность заключается в наличии возможности выбора того или иного способа урегулирования спора. Как писал Р. Иерин, «потребность решения правовых споров не может удовлетворяться одним и тем же способом» [3, с. 144].

Медиация – безусловно, одно из неоспоримых направлений развития правовой защиты граждан и юридических лиц. Недаром она так распространена в Западной Европе и Северной Америке и пользуется успехом в Восточной Азии (Япония и Китай). В целом медиацию можно рассматривать «как новую идеологию человечества, требующую обеспечения свободы каждого через согласование своих действий с другими» [4, с. 41].

Однако следует задуматься над одним фактом. В свое время Ф.М. Бурлацкий отметил, что судьба «Наказа» Екатерины II и великих реформ Александра II «показывает отношение русских людей к европейским ценностям, традицию, готовность признавать их формально, но полное отсутствие готовности пользоваться на деле» [5, с. 16].

Возможно, в очередной раз, копируя европейский опыт и исходя из самых добрых намерений, законодательная и судебная власти только лишь отдают дань моде, так как условия для внедрения медиации совершенно не соответствуют возможностям ее широкого применения, несмотря на успешное использование последней в Санкт-Петербурге, Екатеринбурге и других городах России.

Литература и примечания

1. Гущева Ю.В. Примирительная процедура в праве (доктрина, практика, техника). Н.Новгород, 2013.
2. Кэрролл Э., Мэки К. Международная медиация – искусство деловой дипломатии. М., 2012.
3. Иеринг Р. Дух римского права на различных ступенях его развития. СПб., 1875. Т.1.
4. Аллахвердова О.В. Медиация в философском, психологическом и юридическом контексте / Развитие медиации в России. Сб. ст. М., 2012.
5. Бурлацкий Ф.М. Проблемы прав человека в СССР и России. М., 1999.

ВОПРОСЫ ОБРАЗОВАНИЯ

УДК 378 349.6

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ВЕКТОР В СИСТЕМЕ ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

© 2013 г. Л.Н. Бабенко

Южный федеральный университет
344007, г. Ростов-на-Дону,
ул. М. Горького, 88

Southern Federal University
88, M. Gorkogo St.,
Rostov-on-Don, 344007

В статье обосновываются предложения о развитии системного межотраслевого подхода к формированию программ экологического образования. Рассматриваются спорные вопросы правоприменения, обусловленные отсутствием специальной профессиональной подготовки специалистов юридического профиля, осуществляющих применение норм экологического права; исследованы вопросы, касающиеся формирования организационных основ реализации программ единого экологического образования.

Ключевые слова: *экологическое образование, вред, риск, управление, правоприменение, юридический, межотраслевой, образовательные программы.*

The article substantiates the proposal for the development of a systematic interdisciplinary approach towards environmental education programmes. Addresses issues of enforcement, lack of special training of law involved in the application of environmental law. Examines the issues regarding formation of a single institutional framework for environmental education.

Keywords: *environmental education, harm, risk, management, law enforcement, legal, cross-industry, educational programs.*

Общепринято считать, что глобальный экологический кризис, связанный с быстрым ростом человечества в XX веке, научно-техническим прогрессом, беспрецедентным антропогенным воздействием на биосферу, породил ряд проблем, по сути, поставивших человечество на грань возможности выживания как вида. Осознание этого факта еще не достигло каждого жителя планеты и, более того, считается, что это алармистские выходки ученых-экологов, желающих направить часть финансовых потоков на оправдание собственного существования [1, с. 5-6]. Эта идеология не сделала человечество ни богатым, ни счастливым, ни разумным. По утверждению Н.Н. Моисеева, без «смены вех» в своем развитии такая цивилизация в III тысячелетии обречена [2, с. 37].

Одним из основных направлений государственной политики в данной области должно стать развитие экологического образования. Этот подход основан на требованиях экологического законодательства, которое устанавливает обязательность экологического образования для всех лиц, чья деятельность связана с воздействием на окружающую среду. Статья 73 Федерального закона «Об охране окружающей среды» обязывает всех должностных лиц и специалистов предприятий и организаций, чья деятельность потенциально может оказать вредное воздействие на окружающую среду и здоровье населения, иметь необходимую профессиональную экологическую подготовку [3].

Необходимость комплексной подготовки экологов, обладающих всесторонними знаниями о правовых, экономических основах природопользования и техническом регулировании в сфере экологической безопасности, сейчас наиболее актуальна в связи с перестройкой системы правового обеспечения природопользования и охраны окружающей среды. В механизме правового регулирования охраны окружающей среды на современном этапе основное значение приобретают правовые средства предотвращения экологического вреда. Масштабы вреда, вызванного усилением антропогенного воздействия на окружающую среду, свидетельствуют о необходимости

формирования экологического правосознания на социально-нормативном, в том числе и правовом уровне.

Практика правоприменения в сфере охраны окружающей среды свидетельствует о недостаточном восприятии в правовом сознании представлений об объективных и субъективных предпосылках возникновения процессов ухудшения окружающей среды, о действительных причинах разрушения экологических систем. Об этом свидетельствует противоречивая практика разрешения экологических споров. Показательны в данном случае судебные споры о возмещении вреда, вызванного правонарушениями экологического характера, рассмотренные Арбитражным судом Ростовской области.

В 2013 г. Комитет по охране окружающей среды и природных ресурсов Ростовской области обратился в Арбитражный суд Ростовской области с исковым заявлением к Администрации г. Ростова-на-Дону Дону, к Муниципальному казенному предприятию «Объединенная дирекция строящихся объектов» г. Ростова-на-Дону о солидарном возложении обязанностей на ответчиков по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды в течение 2-х лет с момента вступления решения суда в законную силу за счет их средств путем разработки проекта восстановительных работ и проведения на его основании комплекса работ, обеспечивающих восстановление проектных параметров русла реки Темерник от ПК49+90 до ПК59+5, достигнутых в результате расчистки ООО «Вектор-2000» в 2009 году по государственному контракту от 08.10.2009 № 11 и нарушенных вследствие произошедшего 17.02.2010 сброса канализационных (сточных) вод в результате аварии на канализационном коллекторе № 68 [4].

В рамках государственного контракта от 08.10.2009 № 11, заключенного между Комитетом и ООО «Вектор-2000», были выполнены работы по объекту «Целевая экологическая программа оздоровления водного бассейна реки Темерник - 2-1 пусковой комплекс. 17.02.2010 на канализационном коллекторе № 68 произошла авария, а именно: обвал под железнодорожным полотном по причине обрушения конструкции коллектора при ведении работ на участке по ул. Нансена, 2.

В числе причин, спровоцировавших указанную выше аварию, являются, в том числе неблагоприятные технические условия эксплуатации аварийного участка канализационного коллектора № 68. Учитывая данные обстоятельства, суд отказал в удовлетворении исковых требований. Таким образом, в данном случае для суда определяющее значение имело установление факта природного риска и фоновых загрязнений.

Ранее апелляционная инстанция рассматривала спор о возмещении вреда, вызванного тем же фактом аварии, но при другом составе лиц, участвующих в деле. В 2010 г. муниципальное казенное предприятие «Объединенная дирекция строящихся объектов г. Ростов-на-Дону» обратилось в Арбитражный суд Ростовской области с иском к обществу с ограниченной ответственностью «Вектор-2000» об устранении недостатков строительных работ [5].

Решением от 15.07.2010 иск удовлетворен, ООО «Вектор-2000» обязано восстановить герметичность конструкции канализационного коллектора № 68 от КНС «Северная-1» до дюкера через р. Дон в г. Ростове-на-Дону в срок до 09.09.2010. Решение мотивировано тем, что нарушение герметичности конструкций коллектора выявлено в ходе эксплуатации. Требования относительно качества выполненных работ по строительству объекта заявлены в пределах гарантийного срока. Доказательства отсутствия вины подрядчика не представлены. Определением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.10.2010 по настоящему делу назначена судебная экспертиза для определения причин аварийной ситуации, произошедшей 17.02.2010 по адресу: г. Ростов-на-Дону, ул. Нансена, 2, под железнодорожным полотном (3, 4 ветка) на участке ШС-1б до ШС-2 на объекте «Завершение канализационного коллектора № 68 от КНС «Северная-1» до дюкера через реку Дон в г. Ростове-на-Дону» и возможных сроках устранения последствий аварийной ситуации. Проведение экспертизы поручено эксперту ООО «Центр Экспертиз» Толстоконеву А.В. Согласно заключению эксперта № 2369/10 (т. 4 л.д. 119-176) аварийная ситуация на обследуемом участке коллектора, возникшая 17.02.2010, произошла по причинам

неблагоприятных технических условий эксплуатации обследуемого участка и совокупности геологических условий.

Неблагоприятные технические условия эксплуатации обследуемого участка включают следующие обстоятельства: наиболее пониженное расположение третьего и четвертого пути с участком наиболее возможных осадконакоплений и увлажнений; не полнофункциональная работа дренажной системы вдоль железной дороги с южной стороны.

Суд апелляционной инстанции пришел к выводу, что подрядчиком не представлены надлежащие доказательства того, что обрушение коллектора произошло в связи с износом объекта или его частей, неправильной эксплуатации, ненадлежащего ремонта. При таких условиях, суд первой инстанции пришел к выводу об удовлетворении исковых требований. Таким образом, в данном случае суд не признал действие факторов природного характера в качестве предпосылок возникновения аварии.

Данные примеры свидетельствуют об отсутствии единства в правовой оценке юридического значения природных и техногенных факторов. Противоречивы и оценки экспертов технического профиля, что порождает преобладание произвольных подходов к юридической оценке фактических обстоятельств дел, возникающих в связи с причинением экологического вреда и действием факторов природного характера.

Для целей выработки единообразного подхода к применению норм экологического права необходимо развитие комплексного единого экологического образования, включающего знания в области экологического права, а также специальные знания об основах технического регулирования, экологических обследований и мониторинга состояния окружающей среды. На освоение данных комплексных знаний направлена наука и учебная дисциплина «Экологический аудит и аудит охраны труда».

Субъекты хозяйственной и иной деятельности, оказывающей воздействие на окружающую среду, в соответствии с требованиями ст.39 Федерального закона «Об охране окружающей среды» несут основное бремя обязанностей по обеспечению предотвращение вреда и восстановлению окружающей среды, нарушенной при эксплуатации зданий, сооружений и иных объектов [6]. Данные лица обязаны обеспечить также защищенность предприятия от негативного воздействия загрязненных природных объектов в соответствии с требованиями экологической безопасности в целях предотвращения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

«Экологичность» деятельности в значительной мере определяет инвестиционную привлекательность проекта наряду с показателями экономической эффективности и социальной значимости. В силу названных причин возникает необходимость независимой экспертной оценки результатов не только хозяйственной, но и управленческой деятельности в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

В проведении такой оценки заинтересован широкий круг лиц. Прежде всего, такая оценка необходима общественности, которая получает возможность доступа к объективной информации о состоянии окружающей среды и факторах, влияющих на экологическое благополучие человека. В результатах оценки заинтересованы также владельцы предприятий, инвесторы, банки, страховые организации, которые несут значительные имущественные риски в случае возникновения вреда окружающей среде при реализации хозяйственных проектов. Данные независимой экспертизы также являются информационным ресурсом для контролирующих органов. Показательно, что при подготовке к продаже части акций ОАО «Нефтяной концерн «Роснефть» было предусмотрено проведение аудита, в том числе экологического, оценки и рекламы компании в пределах до 1,5 млн. долл. США [7].

С середины 80-х годов Международная торговая палата рассматривает экоаудит в качестве метода внутреннего административного управления для усиления контроля за производственной практикой и оценкой соответствия стратегии деятельности компаний нормам экологического права. Всемирный банк и Европейский банк реконструкции и развития широко используют экоуадит для экологической проверки и

оценки деятельности финансируемых ими компаний и структур. Так, одним из условий соглашения Российской Федерации с Международным банком реконструкции и развития о предоставлении второго угольного займа является проведение экологического аудита закрывающихся шахт (подземная шахта «Промышленная», Воркутауголь в Республике Коми, подземная шахта «Донецкая», Гуковуголь, а также одного из разрезов на Дальнем Востоке (разрез «Реттиховский», Приморскуголь). Решение этих банков о выделении инвестиций принимается с учетом соблюдения требований экологического аудита и мероприятий в области охраны окружающей среды [8].

В Белоруссии экоаудит как инструмент политики в области охраны окружающей среды используется для оценки экологически опасных объектов. В Казахстане возможности развития экоуадита открываются в сфере разработки минеральных ресурсов [9].

В настоящее время Россия переживает новую фазу развития экоаудита. Это определяется в значительной мере потребностями практики. Так, ряд российских предприятий, имеющих выход на международные рынки, вынуждены проводить международную согласованную процедуру экоаудита и получать соответствующий сертификат по экологической безопасности производства и продукции. То есть, если предприятие соответствует требованиям EMAS и международным стандартам ISO серии 14000 - обеспечивается конкурентоспособность ее продукции на мировом рынке. Среди таких предприятий можно назвать АО "Нижегородский авиастроительный завод "Сокол", Московское авиационное производственное объединение ("МАПО") и ряд других машиностроительных предприятий. Значительную активность по применению процедуры экоуадита проявляют РАО "ГАЗПРОМ", "ЛУКОЙЛ" и другие фирмы, осуществляющие деятельность в сфере добычи и переработки нефти и газа.

В широком понимании с учетом масштабов воздействия на состояние окружающей среды в процессе добычи, переработки, транспортировки и распределения газа внедрение системы экологического управления в отрасли следует рассматривать также как один из элементов экологического аудита территории.

Указанная сторона аудиторской деятельности детально обсуждается в работах В.П. Суйца, Н.Б. Смирнова [10], А.А. Терехова [11], Н.П. Барышникова [12].

В работах специалистов экономического блока Н.Н. Лукьянчикова, И.М. Потравного [12] достаточно полно представлены материалы исследований по экономике природопользования (по платежам за природопользование, за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, по экологическим фондам).

В работах названных ученых получил отражение анализ зарубежного опыта применения экологического аудита как инструмента управления в сфере охраны окружающей среды. За рубежом экологический аудит нашел применение в таких областях деятельности, как приобретение или передача недвижимости, решение проблемы отходов производства и потребления, обеспечение безопасности производимых продуктов, борьба с профессиональными заболеваниями, контроль загрязнения природных сред. Кроме термина «экологическое аудирование» (*environmental auditing*) стал использоваться термин «аудирование по вопросам здоровья, безопасности и окружающей среды» (*health, safety and environment audit*).

К концу 1990 г. экологический аудит стал использования в ряде европейских стран в целях управления рисками неплатежей по ссудам, обусловленных недостатками природоохранной деятельности предприятиями-заемщиками. Данный правовой инструмент применяется также в системе управления окружающей средой с использованием для этого оценки природоохранной деятельности финансируемых ими компаний.

Экологический аудит становится важнейшим средством контроля за деятельностью предприятий, оказывающих воздействие на окружающую среду, экономико-правовым инструментом стимулирования природоохранной деятельности предприятия с целью повышения его инвестиционной привлекательности.

Экологическое аудирование осуществляется в различных сферах деятельности: государственное управление, промышленное производство, транспортная и деятельность и в других отраслях экономики.

Интерес к этому новому направлению не случаен. Экологический аудит является одним из механизмов управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Вместе с тем специалист в области экологического аудита должен обладать широкими познаниями в области экологического права, бухгалтерского учета и аудита, экологического менеджмента и других областей знаний. Широкий набор программ в области охраны окружающей среды и наличие высококвалифицированных специалистов в смежных областях на экологическом, юридическом и экономическом факультетах позволяют разработать программы подготовки экоаудиторов по 500 часовой программе со стажировкой на предприятиях с получением диплома экоаудитора. Экоаудит – это предпринимательская деятельность в области охраны окружающей среды, и она требует соответствующего образования, опыта работы в природоохранной сфере. Документами, подтверждающими квалификацию в данной сфере, должны быть государственные документы: диплом о профессиональной переподготовке по программе «Экологический аудит».

Факультет профессиональной переподготовки кадров (ФПК) Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ проводит профессиональную переподготовку государственных служащих и специалистов промышленности, занятых в сфере охраны окружающей среды по различным программам. В их числе «Экологический аудит и аудит охраны труда», «Оптимизация платежей в сфере природопользования».

В структуре данных программ выделяют дисциплины, посвященные теории и практике организации и осуществления природоохранной деятельности предприятий. Достаточно детально излагаются вопросы взаимодействия предприятий и государства в существующем правовом поле.

В программе переподготовки предусмотрено подробное изучение информационных и процедурных основ экоаудита, позволяющих аудитору правильно сориентироваться при проведении непосредственно экоаудита конкретного объекта и анализа представляемых ему документов. В частности, представлены экономические аспекты экологического аудирования, вопросы сертификации систем управления охраной окружающей среды.

Изучению стандартов экологического аудита посвящен также спецкурс «Процедуры экологического аудита», который читается в рамках магистерской программы «Экологическое, земельное, природоресурсное право» в Южно-Российском институте-филиале Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Изучение правовых основ экологического аудит способствует формированию корпуса специалистов экологического профиля, обладающих комплексными знаниями в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Литература и примечания

1. Основы экологического аудита / Под ред. А.Т. Никитина, С.А. Степанова. М.: Изд-во МНЭ-ПУ, 2001.
2. Моисеев Н.Н. Судьба цивилизации. Путь разума. М., 1998.
3. СЗ РФ. 2002. №2.
4. Решение Арбитражного суда Ростовской области. Дело №А53-13457/2013
5. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда. Дело № А53-7234/2010
6. СЗ РФ.2002. №2.
7. Сидорчук В.Л. Экологический аудит территории. М.: Изд-во Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова, 2000
8. URL: ekotsentr.ru›popup_menu.php?id=39
9. URL: ekotsentr.ru›popup_menu.php?id=39
10. Суйц В.П., Смирнов Н.Б. Основы российского аудита. М.: «Анкил», 1997.
11. Терехов А.А. Аудит. М:. «Финансы и статистика», 1999.
12 Барышников Н.П. Организация и методика проведения общего аудита. М:. «Филинъ», 1998.
13. Лукьянчиков Н.Н., Потравный И.М. Экономика и организация природопользования. М.: «Тройка», 2000.

ПЕРСОНАЛИИ

УДК 340.12

ФИЛОСОФИЯ РУССКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ А.Л. БЛОКА

© 2013 г. Е.В. Сафронова, Е.С. Кравченко

Белгородский государственный национальный исследовательский университет
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

National Research University Belgorod State University
85, Pobedy str.,
Belgorod, 308015

Статья посвящена исследованию взглядов Александра Львовича Блока – талантливого ученого-государствоведа, профессора и декана юридического факультета Императорского Варшавского университета, философа, отца русского поэта А.А. Блока на особенности отечественной государственности. Анализируя полемику западников и славянофилов, А.Л. Блок представил своеобразную философию русской истории.

Ключевые слова: *АЛ. Блок, Варшавский университет, государственность, государство, западники, славянофилы, философия русской истории.*

The article examines the views of Alexander L. Block, a talented scientist, professor and the dean of the law faculty of the Warsaw Imperial University, the philosopher, the father of Russian poet A. Block on the features of the national statehood. Analyzing the controversy between Westerners and Slavophiles, A. Block introduced an original philosophy of Russian history.

Keywords: *A.L. Block, Warsaw University, statehood, state, Westerners, Slavophils, the philosophy of Russian history.*

В прошлом году исполнилось 160 лет со дня рождения Александра Львовича Блока (1852-1909) – талантливого ученого-государствоведа, профессора и декана юридического факультета Императорского Варшавского университета, философа, человека «аристотелевской эрудиции», отца русского поэта А.А. Блока.

Профессора кафедры государственного права Императорского Варшавского университета А.Л. Блока трудно назвать «чистым» юристом, догматиком или теоретиком права, несмотря на то, что и по базовому образованию и по профессиональной деятельности он был правоведом. Его ученик профессор Е.В. Спекторский вспоминал, что Блок «не любил юриспруденции – по крайней мере той юриспруденции, … которая или отворачивается от реальной жизни …, или реагирует на нее путем более или менее изворотливой казуистики. Он задыхался в холодной, разряженной атмосфере чисто правовых понятий. И за стальными, геометрическими линиями юридических конструкций он искал живую, реальную действительность во всем богатстве ее проявлений» [1, с. 27]. Скорее, А.Л. Блок был философом, пытавшимся вскрыть сущность таких социальных явлений, как государство, политика, право.

Нельзя не согласиться с мнением известного русского мыслителя И.А. Ильина, что он «был одним из тех людей, которые в силу своей разносторонней одаренности и душевной подвижности не укладываются в рамки одной определенной профессии, и объективные проявления которых неадекватны скрытой за ними внутренней жизни. Такие люди, если им приходится жить в эпохи безвременья, в стране с неразвитой общественной самодеятельностью и дифференциацией и с невысоким, неустойчивым научным уровнем, оказываются предоставленными исключительно самим себе, и найти то научное и жизненное творческое место, которое дало бы им возможность развернуть *все* их духовное содержание, становиться почти невозможным»

Риторический вопрос И.А. Ильина: «отчего в русской науке живые и одаренные люди с таким трудом находят свой жизненный путь и погружаются иногда на долгие годы в какое-то сосредоточенное томительно-выжидательное молчание? …» [2, с. 117] и сегодня не имеет ответа.

К сожалению, А.Л. Блок не оставил значительного научного наследия. Его основу составляют две книги: «Государственная власть в европейском обществе. Взгляд на политическую теорию Лоренца Штейна и на французские порядки» (его магистерская диссертация) [3] и «Политическая литература в России и о России» [4], а также ряд статей. Главный труд его жизни (докторская диссертация) «Политика в кругу наук» утерян и до настоящего времени не найден. Однако идеи Блока были развиты в трудах его выдающихся учеников Е.В. Спекторского, М.А. Рейснера, Ф.В. Тарановского. На наш взгляд, особый интерес представляют отличавшиеся большой оригинальностью взгляды Блока на русскую государственно-правовую историю. Их анализу и посвящена данная статья.

В 1884 г. ученый подготовил к печати и издал книгу, которую посвятил определению места России в мировом цивилизационном развитии. Его ученик, известный русский правовед и социальный философ Е.В. Спекторский отмечал, что задачей автора этого труда стало примирение «славянофилов и западников в разрешении той великой мировой загадки, которой имя – Россия» [5, с. 40].

Сравнение себя с другими, определение своего места и исторической миссии – вечная тема, над которой билась и продолжает биться русская мысль. Практически на протяжении всего XIX века в дискуссию западников и славянофилов были втянуты основные интеллектуальные и политические силы страны. Общеизвестно, что западники утверждали, что Россия по ряду причин страна, значительно отстающая от Запада, поэтому ее прогресс может быть связан только с обращением к западному эталону, к реализации его политического и социально-экономического опыта на российской почве. Славянофилы, напротив, корень всех российских бед видели в заимствовании западных идеалов, разрушающих уникальную, самобытную природу России.

Тема «Россия-Запад» продолжала оставаться актуальной и во второй половине XIX в., когда шло зарождение отечественной науки государственного права, поэтому свой курс государственного права А.Л. Блок начал с характеристики политической литературы о России. Полемика А.Л. Блока и с западниками и со славянофилами, – отмечал известный исследователь истории государственно-правовой мысли России профессор Куприц Н.Я., – подняла его вступление в курс государственного права «на уровень злободневных политических и философских проблем», чего не было даже в самых «крупных работах тех лет по государственному праву» [6, с. 159].

Ценность работы А.Л. Блока, оригинальность его суждений по проблеме «Россия-Запад» заключается как раз в том, что они не сводились к дихотомической формуле «западники-славянофилы». Блок полемизировал и с теми и с другими и представил свою «чрезвычайно своеобразную философию русской истории» [7, с. 43].

По мнению А.Л. Блока, концепция славянофилов страдает целым рядом недостатков, главный из них идеализация прошлого, препятствующая верной оценке настоящего и будущего величия России. Александр Львович считал, что славянофилы «слишком мало ценили, едва ли даже не совсем упустили из виду действительное величие России» [8, с. 8].

Славянофилы, – отмечал он, – постоянно ссылаются на национальные особенности, свойственные славянам, и через это определяют специфику государственного развития. «Историческую, а тем более современную Россию, – считал Блок, – конечно нельзя считать чисто славянским произведением. Русская общественность, как и русская государственность, давно уже возвышается над узкими сферами и тесными рамками отдельных национальностей», «в этом неплеменном, ненациональном, а скорее *международном* характере» заключается одна из действительно самобытных черт России. Блок считал, что в сложном и медленном процессе объединения народностей и племен, в России вырабатывался общий «всероссийский» тип людей, от «которого недалеко пожалуй и до «всечеловечества» [9, с. 10].

Ошибкой славянофилов Блок считал и объявление русского народа негосударственным. «Не он ли вынес на мощных плечах своих огромную Империю, все могущество которой в нем же и почерпывается? Не он ли отстаивал эту свою Империю в гигантской борьбе за существование». Обвинив славянофилов в том, что они прославляли «землю» и мнимую «негосударственность» русского народа, А.Л. Блок пришел к выводу, что они проглядели огромную империю с ее своеобразным «всемирно-историческим призванием – быть самостоятельным посредником между просвещенным европейским Западом и варварским азиатским Востоком» [10, с. 21].

Идея всемирно-исторического призвания России, выраженная в этой книге, – отмечал Е.В. Спекторский, – дала основание ее автору аргументировано критиковать и западников за то, что они мало ценили «всемирную отзывчивость» русской души, за то, что они отвергали в русской истории самобытные черты и закрывали глаза на процессы в отечественном развитии, «аналогичные тому, что в свое время происходило также и на западе Европы» [11, с. 43].

«В основе русского западничества, – писал А.Л. Блок, – и теоретического и практического, также лежало известное противоположение «России – Европы». Но последняя являлась тут в образе уже не «гнилого», а скорее «просвещенного», «гуманного», «цивилизованного» Запада, в сравнении с которыми много проигрывали наши «жестокие нравы», наша «дикость», наше «варварство» и т.п. Во всех этих выводах, – отмечал Блок, – слишком мало было научного реализма и еще менее – философского эволюционизма» [10, с. 32]. Подобные сравнения возможны, считал ученый, если они основаны «хоть на некоторой статистике». Имеющиеся данные говорят скорее об обратном. В Европе было гораздо меньше, «чем у нас, мягкости и широкой человечности во всех вообще жизненных отношениях» [10, с. 35].

Величие Западной Европы Блок наряду с западниками видел в широких *мировых стремлениях* «к постепенному объединению человечества на почве общих интересов и идей». Однако Россия, считал Блок, объединяющая вокруг себя целые народности, связанные друг с другом громадным историческим процессом, «призвана идти еще дальше по пути такого обобщения» [10, с. 35].

Блок оспаривал тезис западников, в частности Чаадаева, о том, что «утвердилось русское государство страшными средствами: рабством, кнутом, казнями гнали народ русский к образованию огромной империи». Напротив, в многовековом процессе собирания земли, отмечал он, чаще всего проявлялись и добровольные государственные стремления самого общества, «расширение внешних пределов государства обходилось уже без всяких насильственных, кровавых мер» [10, с. 49].

Объясняя особенности новейшей российской государственности, Блок еще раз подчеркнул «ее широкий, не национальный, а скорее международный характер, который всего глубже отличает ее от западноевропейской и выработался уже преимущественно в императорском или петербургском периоде русской истории» [10, с. 60-61]. Неразрывная политическая связь многих разнородных не только по происхождению, но и по культуре народностей, при их взаимном антагонизме, отчасти даже сепаратизме, предполагала, считал Блок, существование независимой от общества*, единой и сильной власти,* которая «могла искусственно объединять эти элементы, т.е. направлять их деятельность к известным общеполезным целям» [10, с. 61].

Какую форму приобретает эта власть, существенного значения, считал А.Л. Блок, не имеет. Важны, по его мнению, «не «формы правления», которым мы ... отказались придавать, по примеру разных ученых «юристов», решительное и даже просто типическое для государственной жизни значение. Научной оценке подлежит не тот или другой абстрактный «тип» государства, а вся совокупность как юридических, так и фактических отношений, существующих в отдельных странах между *властью и обществом*» [10, с. 70].

В России, считал А.Л. Блок, власть и общество постоянно взаимодействовали. Политическая власть, – отмечал он, – «не всегда «тормозила» общественное развитие, а часто, напротив, оказывала ему положительное содействие или по крайней мере подготовляла, воспитывала общество к гражданской, отчасти и политической свободе», «само общество в свою очередь воздействовало на государственную власть,

что сообщало российскому самодержавию тот в высшей степени своеобразный оттенок, который резко отличал его не только от «татарского», но и от «немецкого» абсолютизма, просвещенного и непросвещенного. Даже учреждения и формы, прямо заимствованные от Запада, – отмечал ученый, – сильно видоизменялись на русской почве, под влиянием новой общественной среды» [10, с. 70].

Вывод, к которому пришел автор исследования о России, парадоксален – у западной государственности есть шанс, если она изменится в «русском духе». «Русская государственная жизнь в своем историческом развитии, - заключал А.Л. Блок, - подготовила особенно благоприятные условия для разрешения некоторых в высшей степени важных вопросов общежития, над которыми издавна и мучительно трудится мысль человеческая. Отдавая всю должную справедливость геройским усилиям этой мысли на культурном Западе, я не могу не высказать того убеждения, что действительное сочетание «порядка и свободы», «единства и разнообразия» едва ли осуществимо там даже в самых передовых «республиках» – будут ли они «едиными и нераздельными», или хоть «федеративными», пока *коренным образом не изменятся как социальные, так и психологические основы данной государственности,* пока они *не изменятся именно в «русском духе.* Вот почему не только о прошедшем и настоящем, но и о будущем великой Российской империи странно судить по нынешним западным шаблонам и фасонам» [2, с. 93].

На наш взгляд, идеи Блока о специфике российской государственности и невозможности ее развития по западным образцам сегодня звучат как никогда актуально. А оригинальные выводы о «международном» характере русской государственности и необходимости распространения ее черт в условиях глобализации, ориентированной на европейские стандарты, должны заинтересовать не только ученых, но и политиков.

Литература и примечания

1. Спекторский Е.В. Александр Львович Блок, государствовед и философ. Варшава, 1911.
2. Ильин И.А. Собрание сочинений: Статьи. Лекции. Выступления. Рецензии (1906-1954) / Сост. и коммент. Ю.Т. Лисицы. М.: Русская книга, 2001.
3. Блок А.Л. Государственная власть в европейском обществе. Взгляд на политическую теорию Лоренца Штейна и на французские порядки. СПб.: Тип. В. Демакова, 1880.
4. Блок А.Л. Политическая литература в России и о России. Вступление в курс русского государственного права. Варшава, 1884.
5. Спекторский Е.В. Указ. соч.
6. Куприц Н.Я. Из истории государственно-правовой мысли дореволюционной России. М.: Изд-во Московского университета, 1980.
7. Спекторский Е.В. Указ. соч.
8. Блок А.Л. Политическая литература в России и о России. Вступление в курс русского государственного права. Варшава, 1884.
9. Там же.
10. Там же.
11. Спекторский Е.В. Указ. соч.

УДК 340.12

М.А. РЕЙСНЕР: ЖИЗНЕННЫЙ И НАУЧНЫЙ ПУТЬ

© 2013 г. Е.В. Сафронова, О.А. Скибина

Белгородский государственный национальный исследовательский университет
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

National Research University Belgorod State University
85, Pobedy str., Belgorod, 308015

Белгородский университет кооперации, экономики и права
308023, г. Белгород, ул. Садовая, д. 116

Belgorod University of Cooperation, Economics and Law
116, Sadovaya str., Belgorod, 308015

Статья посвящена личности видного отечественного ученого-юриста, социального психолога, историка Михаила Андреевича Рейснера (1868–1928 гг.), одного из разработчиков первой советской конституции РСФСР 1918 года, автора текста декрета об отделении церкви от государства, отца известной революционерки и советской писательницы Ларисы Рейснер.

Ключевые слова: *М.А. Рейснер, жизненный и научный путь, социально-психологическое правоведенье, А.Л. Блок, Е.Н. Трубецкой, Г. Еллинек, Варшавский университет, Томский Императорский университет.*

The article studies the personality M.A. Reisner (1868-1928), the prominent Russian scientist and the lawyer, the social psychologist and the historian, one of the developers of the first Soviet constitution of the RSFSR of 1918, the author of the text of the decree on the separation of Church and the State, the father of Larisa Reisner, the famous revolutionary and Soviet writer.

Keywords: *M.A. Reisner, life and scientific way, social and psychological science of law, A.L. Block, E.N. Troubetzkoy, H. Jellinek, Warsaw University, Tomsk Emperor's University.*

В этом году исполнилось 145 лет со дня рождения Михаила Андреевича Рейснера (1868 – 1928 г.г.) – российского ученого-юриста разработчика первой советской конституции РСФСР 1918 г., отца известной революционерки и советской писательницы Ларисы Рейснер.

Сегодня, несмотря на значимость вклада М. А. Рейснера в отечественную теорию государства и права, его имя незаслуженно забыто. Даже энциклопедические издания последних лет, посвященные персоналиям отечественной правовой науки, не содержат сведений о жизни и творчестве М.А. Рейснера [2; 7;11; 26]. Краткие биографические сведения о М.А. Рейснере встречаются лишь в некоторых справочных изданиях по истории психоаналитики, философии и социологии [9, с. 134-136; 22, с. 282; 23, с. 185-188; 24, с. 327-328].

Целью данной работы явилась реконструкция личной и творческой биографии ученого. Источниковую базу исследования составили опубликованные работы М.А. Рейснера, биографическая книга Г.А. Пржиборовской, посвященная его знаменитой дочери, периодическая печать, а также нигде непубликовавшиеся архивные материалы.

Михаил Андреевич Рейснер родился в 1868 г. в городе Вилейка Виленской губернии, входившей в тот период в состав Российской империи, «в семье чиновника из балтийских дворян-интеллигентов»[27, с. 197]. В большинстве источников более точная дата его рождения не называется. Однако в книге Г. А. Пржиборовской в качестве иллюстрации приведено фото сохранившейся паспортной книжки М. А.

Рейснера от 21 июля 1915 года №2542, в которой обозначена дата его рождения: 7 марта 1868 г. [12].

Род Рейснеров, отмечается в автобиографии Михаила Андреевича, зародился в Галиции, а затем вышел в Германию. Одним из предков М. А. Рейснера был Николаус фон Реуснер (1545 – 1602), знаменитый профессор, юрист, поэт, получивший за научные заслуги титул пфальцграфа. Русская ветвь рода произошла «благодаря деклассированию некоторых балтийских его потомков» [27, с. 197]. Своему знаменитому родственнику М. А. Рейснер впоследствии посвятит свой фундаментальный двухтомник «Государство».

О родителях М.А. Рейснера известно немного. Отец М.А. Рейснера – Андрей Егорович (1840 – 1900) – почетный гражданин Лифляндской губернии, «любил искусство, имел хорошую библиотеку», сначала был военным, «служил корнетом 2-го лейб-уланского Его императорского величества полка», но затем, оставив военную службу по болезни, работал в прибалтийских акцизных управлениях, где «дослужился до коллежского советника» [12, с. 10-13]. Мать М. А. Рейснера – Екатерина Михайлова (1848 – 1928) – одна из дочерей Михаила Алексеевича Храповицкого. Есть предположение, что М. А. Храповицкий – прямой потомок Александра Васильевича Храповицкого (1749 – 1801), статс-секретаря Екатерины II [12, с. 11].

В семье Рейснеров было пятеро детей: два сына и три дочери, Михаил был старшим. В автобиографии Рейснер отмечал, что получил воспитание «в общем духе интеллигентского романтизма и с юных лет искал рецепта спасения человечества», хотел стать то священнослужителем, то «бросался в мистику и толстовство», то был под сильным влиянием Достоевского. Петербургскую гимназию окончил с отрицанием науки, а в Варшавский университет поступил только из-за близости к месту службы отца и «ввиду полного безразличия к научному знанию, так как мечтал посвятить себя религии» [27, с. 197].

Однако в университете под влиянием профессора А.Л. Блока (отца великого поэта А.А. Блока) с ним произошел «резкий перелом», он всерьез увлекся наукой. О своем учителе М.А. Рейснер вспоминал: «Профессор Блок совмещал в себе причудливым образом громадную эрудицию, материалистический скепсис и славянофильство: социолог-позитивист по исходной точке и романтик в практических выводах» [27, с. 197-198].

О сотрудничестве Блока и Рейснера известно немного. Фонд 241 «CesarskiUniwersytetWarzawie» Государственного архива города Варшавы содержит ряд документов, проливающих свет на неизвестные станицы биографии Михаила Андреевича. В 1892 г. М.А. Рейснер закончил Варшавский институт с правом на степень кандидата, представив на четвертом курсе научную работу «О местном управлении», за которую получил университетскую премию в размере 40 рублей [1, s.11, k. 157 od]. В 1893 г. под руководством А.Л. Блока он работал над кандидатской диссертацией на тему: «Общетеоретические и методологические вопросы государственного права по трудам некоторых выдающихся немецких ученых» [1, s.482, k. 171]. Данная проблематика была интересна самому Блоку, поэтому такую тему он мог дать только близкому и способному ученику, в исследовательский потенциал которого верил.

Научное сотрудничество продолжалось в течение года. 5 июня 1893 г. на заседании Совета юридического факультета А.Л. Блок выступил с отзывом на диссертацию Рейснера и предложил оставить соискателя кандидатом-стипендиатом по государственному праву для дальнейшей научной работы. Совет принял решение ходатайствовать перед Советом университета об утверждении Рейснера в ученой степени кандидата. Однако вопрос о прикреплении его к кафедре государственного права был отложен до следующего заседания [1, s. 482, k. 171].

Летом 1893 г. М.А. Рейснер, утвержденный Советом университета в ученой степени кандидата, обратился в министерство народного просвещения с ходатайством об оказании ему содействия в решении этого вопроса. В письме от 16 августа 1893 г. директор Департамента народного просвещения в письме, адресованном попечителю Варшавского учебного округа, рекомендовал ему выйти в министерство с представлением «об оставлении при названном университете» М.А. Рейснера «для

приготовления к профессорскому званию» со стипендией «хотя бы из специальных средств Университета» [1, s. 482, k. 171 od].

17 сентября 1893 г. на заседании Совета юридического факультета вновь обсуждался вопрос о прикреплении М.А. Рейснера. Однако на заседании выяснилось, что Рейснер «в течение лета получил назначение читать законоведение в Новоалександровском земледельческом институте с жалованием в 1000 рублей и с казенной квартирой» [1, s. 482, k. 171 od]. В связи с этим Совет принял решение «признать оставление г. Рейснера при юридическом факультете Варшавского университета невозможным». Причины этого были обозначены в самом постановлении. Факультет не допускал «совместительства подготовки к профессорскому званию с каким-либо другим занятием», так как считал, что это отвлечет кандидата от главного. Кроме того, на основании правил от 7 сентября 1884 г. за кандидатами-стипендиатами устанавливался строгий контроль со стороны профессора-руководителя, декана и целого факультета. Работа Рейснера в другом городе (Люблине) значительно затрудняла это [1, s. 482, k. 171 od].

Возможно, именно с этим связан разрыв Блока с Рейснером. Михаил Андреевич предпочел должность преподавателя правовых наук в Ново-Александрийском институте сельского хозяйства и лесоводства занятиям наукой под руководством Александра Львовича, так хлопотавшего о нем и видевшего в своем ученике перспективного ученого. Конфликт с Блоком, у которого он «заимствовал его основной социологический метод» [27, с. 198], побудил М. А. Рейснера обратиться за ученой степенью в Киевский университет к профессору Е.Н. Трубецкому.

Правда, судя по формулярному списку о службе М.А. Рейснера, попытки прикрепиться в Варшаве для сдачи магистерского экзамена и написания диссертации он предпринимал. С октября 1893 г. Рейснер стал работать преподавателем законоведения в Ново-Александрийском институте, но уже с августа 1894 г. с разрешения министра Народного просвещения был «командирован, с научной целью, в г.г. С-Петербург и Варшаву, с сохранением получаемого им по службе содержания, сроком на один год» [4, д.468, л. 37-37 об.]. Однако ни в Санкт-Петербурге, ни Варшаве руководителя он не нашел. Его руководителем согласился стать профессор Киевского университета Е.Н. Трубецкой.

Новый руководитель М.А. Рейснера принадлежал к числу юристов-философов. Большинство своих работ Е. Н. Трубецкой посвятил вопросам психологии русского народа, анализу мировоззренческих и духовных истоков национального самосознания. Ученый пытался интегрировать основные достижения юридической науки своего времени, развивая собственную философскую концепцию права как многогранного психосоциокультурного феномена. Трубецкой полагал, что право вытекает из сознания и разума человека, и соответственно, представляет собой «прежде всего явление психическое»[26, с. 58].Е. Н. Трубецкой стал одним из тех, кто пробудил у М. А. Рейснера интерес к социально-психологическому направлению в теории права. Позднее, разрабатывая теорию социальной интуиции, М. А. Рейснер отмечал, что право вытекает из общественной справедливости и существует в психике народа.

В сентябре 1896 г. М. А. Рейснер успешно выдержал испытания на степень магистра государственного права и, «желая продолжить свои занятия под руководством иностранных ученых государствоведов», обратился к декану юридического факультета Киевского университета с прошением не отказать в рекомендации и направить его за границу с научной целью [5, спр. 1412, арк.97]. Прошение было удовлетворено, и с 1 января 1897 г. Рейснер получил командировку на 2г. в Гейдельберг в Германию [4, д. 468, л. 38 об., 39]. В феврале этого же года он уволился с должности преподавателя законоведения Ново-Александрийского института сельского хозяйства и лесоводства.

Научным наставником Рейснера в Германии стал известный немецкий юрист, профессор государственного права Гейдельбергского университета Георг Еллинек. Еллинек считается одним из наиболее видных представителей немецкой юридической науки, основоположником немецкой социологии права. Современники характеризуют Еллинека как «юриста с серьезной философской эрудицией» [6]. Еллинек выступал за необходимость применения в исследовании как социологического, так и юридического

методов. Согласно социальному учению Еллинека все явления общественной жизни имеют массово-психологический характер, поэтому право в социальном аспекте также истолковывается им психологически. В Германии под влиянием Еллинека М.А. Рейснер стал еще большим приверженцем социально-психологического правопонимания и всерьез увлекся социологией права.

В 1898 г., возвратившись из Гейдельберга, М. А. Рейснер получил приглашение на открываемый юридический факультет Томского Императорского университета. Открытие юридического факультета Томского университета состоялось 22 октября 1898 г., спустя десять лет после открытия самого университета. Суровые климатические условия и «отдаленность Томска от всего живущего» создавали серьезные препятствия для развития в Томске университетского образования. В местной прессе высказывались сомнения о возможности привлечения в Сибирский университет квалифицированного профессорско-преподавательского состава. «Университетскому преподавателю, уже приобретшему привычку жить в умственном центре, среди самых разнообразных условий развитой общественной жизни, будет жутко и боязно переселиться в далекий город, без всяких признаков умственного брожения, чуждый каких-либо общих интересов, в котором интеллигенцию составляет чиновничество, в громадном большинстве, прошедшее с грехом пополам уездное и другие низшие учебные заведения… Да, нужно много мужества, уверенности всвоих силах и истинной христианской любви к ближнему, – писали в «Сибирском вестнике», – чтобы решиться, отказавшись от привычной обстановки, ехать пионером ученой деятельности в край, где предстоит еще пролагать науке первый путь» [8, с. 1]. В числе таких «пионеров» оказался и Михаил Андреевич.

Рейснер был назначен исправляющим должность экстраординарного профессора на кафедре политической экономии и статистики университета. На него были возложены обязанности секретаря юридического факультета, а также он стал и первым председателем Юридического общества, созданного при университете весной 1901 г., основной целью которого было распространение юридических знаний в Сибири.

Томский период (1898 – 1903 гг.) был достаточно насыщенным в жизни М.А. Рейснера. Занятость в работе Юридического общества, научные командировки, преподавание в университете, непосредственное участие в формировании его библиотечных фондов. Рейснер сам составлял списки необходимых изданий, выписывал книги, а также выступил инициатором разработки новых библиотечных правил университета. В марте 1901 г. М. А. Рейснером было направлено обращение в адрес ректора с просьбой возбудить перед Советом Университета ходатайство о скорейшем пересмотре библиотечных правил «ввиду их несоответствия положению дел после учреждения юридического факультета» [4, д. 468, л. 81].

Педагогическую и общественную деятельность М. А. Рейснер успешно сочетал с плодотворной научно-исследовательской работой. Научный интерес Рейснера был в первую очередь сосредоточен на вопросе соотношения норм права, морали и религии, а также на проблеме государственно-церковных отношений. В этот период им был написан ряд работ, посвященных данной проблематике [13-17; 19; 21], в которых М. А. Рейснер дает развернутую характеристику связи права, морали и религии в российском законодательстве, основное внимание уделяет исследованию свободы вероисповедания, состоянию веротерпимости в действующем праве.

В ноябре 1899 г. Рейснера переводят на кафедру государственного права университета [4, д. 468, л. 42], где ему приходиться еженедельно читать до 10 часов лекций по государственному праву, энциклопедии и философии права [4, д. 468, л. 66-66 об.].

В начале 1901 г. М. А. Рейснер добивается командировки в Европейскую Россию и за границу с научной целью, считая, что поездка является для него единственной возможностью окончить предпринятую работу над диссертационным исследованием. «Крайний недостаток научного материала на иностранных языках в только еще образуемой библиотеке Томского Университета, недостаточность средств, имеющихся в распоряжении кафедры государственного права, необходимость расходовать эти средства с крайней осмотрительностью преимущественно на учебные нужды кафедры,

наконец, крайний недостаток времени», все это, – писал Михаил Андреевич, – «ставит неотвратимые преграды к успешному окончанию моей диссертации» [4, д.468, л. 66-66 об.]. Прошение М. А. Рейснера было удовлетворено, и профессор был направлен в командировку за границу сроком почти на полтора года с 12 мая 1901 г. по 1 сентября 1902 г. [4, д. 468, л. 79, 87]. Впоследствии, чтобы показать свою лояльность действующему советскому режиму, в автобиографии М. А. Рейснер интерпретирует этот факт совершенно иным образом, утверждая, что научная командировка была предоставлена «из желания избавиться от беспокойного профессора и ослабить его влияние на студенчество» [27, с. 199].

Результатом командировки стала работа «Общественное благо и абсолютное государство» [18], которая позднее войдет в сборник «Государство и верующая личность». В ней М. А. Рейснер критиковал основы абсолютизма, как в России, так и на Западе. Согласно «европейской теории абсолютизма» целью государства является достижение так называемого «общего блага» [18, с. 11]. В реальности же, утверждал ученый, за «общим благом» скрывается «всего только пирамидально-классовое строение общества с полицейской властью на вершине и громадными массами низших слоев народа, воспитываемых в духе любви к "порядку", государственной благонамеренности и общественного добронравия внизу. Этот общественный строй скрепляется бюрократией, образующей вместе с вооруженной силой костяк государственной машины и в нетронутом почти виде переходящей от полицейского государства к правовому» [28, с. 338-339].

1902 г. стал для Рейснера переломным, с этого времени начался один из самых сложных периодов его жизни, как он сам отмечает, «период последовательного полевения, сближения со студенчеством и отчуждения от профессуры» [27, с. 199], период крайнего обострения отношений с учебным начальством. Поводом для этого послужила первая лекция по возвращении из командировки, в которой Рейснер делился своими впечатлениями о поездке за границу. Вступительная лекция получила освещение в местной «Сибирской жизни» [10, с. 2], отдельные выдержки из конспекта лекции также приводятся в материалах переписки учебных ведомств. Так, на лекции профессор, рассуждал об общности европейского и российского культурного прошлого, общности «научных и литературных вкусов и стремлений», но отмечал, что «Европа опередила Россию в деле культурного развития». Причиной «неустройства и бедности, слабости развития» российской культуры, по мнению М. А. Рейснера, является различное положение общества и государства в России и Западной Европе, недостаточность развития в России местного самоуправления и участия общественности в публично-правовой и административной деятельности страны. В выступлении Рейснер указывал на российский правовой нигилизм, недоверие «к юристам и юридическим нормам в русском обществе» и напрасные «попытки русских государей водворить господство законности в России» [4, д. 468, л. 122].

Лекция М. А. Рейснера вызвала большой общественный резонанс и стала предметом обсуждения не только в кругу юридического факультета, но и на уровне ректора и Совета университета, управляющего Западно-Сибирским Учебным Округом [4, д. 468, л. 97, 97 об., 99].

Профессиональная деятельность М. А. Рейснера была подвергнута специальной проверке, по результатам которой работа Рейснера в качестве преподавателя университета характеризовалась как «подозрительная» [4, д. 468, л. 126]. «Вернувшись после годичной заграничной командировки, – указывалось в представлении, – профессор Рейснер не только нравственно не изменился, но, наоборот, вся его враждебная существующему порядку деятельность сделалась более беззастенчивой и более резкой» [4, д. 468, л. 126].

Министерством народного просвещения было принято решение объявить профессору выговор за «изложение с кафедры не имеющего отношения к курсу и вообще неуместного» [4, д. 468, л. 106], а сам профессор был признан «злоупотребляющим кафедрой для произнесения речей, которые отвлекают студентов от серьезной научной работы и побуждают их относиться с неуважением и враждой к установленному в России законному порядку вещей» [4, д. 468, л. 106 об.]. Решением Управляющего Министерством Народного Просвещения М.А. Рейснеру было

рекомендовано подать прошение об увольнении от занимаемой им должности, а в случае неисполнения им этого предложения в течение трех дней Рейснер должен был быть уволен с должности без прошения [4, д. 468, л. 107]. Под давлением Департамента полиции и Министерства народного просвещения М. А. Рейснер подает в отставку и уезжает за границу: сначала Германию, затем Францию.

В этих обстоятельствах М. А. Рейснер, по его собственному выражению, окончательно отказался от «либеральных иллюзий» и перешел «к боевому решительному марксизму». В марксистской теории ученый найдет единственный путь к разрешению основных научных и политических противоречий.

За границей Михаил Андреевич стал «своего рода нелегальным представителем революционной России при общественном мнении Европы» [27, с. 200]. В 1904 г. он принимал участие в знаменитом Кенигсбергском процессе по обвинению германских социал-демократов в государственном преступлении против русского царя в качестве эксперта по русскому праву. Некоторое время Рейснер возглавлял Парижскую высшую школу социальных наук, из которой пытался создать международную социалистическую школу.

В 1907 г. М. А. Рейснер вернулся в Россию и стал преподавать в Санкт-Петербургском университете в качестве приват-доцента по кафедре истории политических учений. Кроме того, был избран профессором высших женских курсов, а затем юридического факультета психоневрологического института.

С октября 1917 г. М. А. Рейснер активно включился в советское строительство. По предложению В. И. Ленина Рейснер был назначен заведующим вновь создаваемым отделом законодательных предположений и кодификаций Народного комиссариата юстиции, где принимал деятельное участие в разработке первой Советской конституции 1918 г., а также стал автором Декрета об отделении церкви от государства.

В 1918 г. вместе с М. Н. Покровским М. А. Рейснер стал инициатором организации Социалистической академии общественных наук (впоследствии Коммунистической академии). Основная работа М. А. Рейснера в Коммунистической академии протекала в области изучения религиозной идеологии. Рейснер возглавлял Кабинет по изучению религии и религиозной идеологии, руководил кружком социальной психологии.

Несмотря на участие в революционном движении, М. А. Рейснер никогда не прекращал своей научной деятельности, «и по складу ума и по темпераменту он был прежде всего ученым и свое участие в революции мыслил главным образом как участие в выработке революционной теории, могущей служить отточенным идеологическим оружием в руках борющегося пролетариата» [28, с. 339]. Оказавшись во власти «революционной идеи», как и многие в этот период, Рейснер «был убежден, что его труды помогут осуществлению теоретической революции в области правовой науки» [3, с. 172].

Фундаментальными работами в области государства и права Рейснера стали: «Теория Л.И. Петражицкого, марксизм и социальная идеология» (1908 г.); «Государство. Пособие к лекциям по общему учению о государстве» (1911 – 1912 гг.) (первая часть двухтомника «Идеология и метод» впоследствии будет переиздана в 1918 г.); «Государство буржуазии и РСФСР» (1923 г.); «Право, наше право, чужое право, общее право» (1925 г.). В этих трудах Рейснер исследует идеологическую природу государства и права, пытаясь совместить психологическое правопонимание и марксистскую доктрину. Взяв за основу теорию интуитивного права Л. И. Петражицкого, имеющую, по мнению ученого, «громадное теоретическое и практическое значение», а также «особое удобство» [20, с. 155] для теории марксизма, Рейснер пытался выстроить концепцию социалистического права как классовой идеологии.

М.А. Рейснер скончался в Москве 3 августа 1928 г. от паралича сердца. Тело М.А. Рейснера по его завещанию было кремировано, а мозг передан для научных целей в институт по изучению высшей нервной деятельности при Коммунистической академии. Урна с прахом ученого на сегодняшний день захоронена на новом Донском кладбище, в бывшем главном здании крематория.

После смерти научные взгляды М. А. Рейснера, его своеобразное понимание идеологической природы государства и права не нашли признания ни со стороны «товарищей по партии», ни со стороны научного сообщества того времени. В «сталинский» период М. А. Рейснер, наряду со многими представителями юридической мысли периода ранней советской правовой теории, был оценен как юрист с «буржуазным уклоном», искажающий суть подлинного марксистского учения. Богатейшее творческое наследие ученого до настоящего времени остается неизученным. Задача его исследования еще стоит перед отечественной правовой наукой.

Литература и примечания

1. Archiwum Panstwowe miasta stotecznego Warszawy (APW). Z. 241. (Cesarski Uniwersytet w Warszawie).
2. Антология мировой правовой мысли. В 5 т. Т. V. Россия конец XIX – XX в./ Нац. обществ.- науч. фонд; Руководитель науч. проекта Г. Ю. Семигин. М.: Мысль, 1999
3. Бачинин В. А. Авангардистское правоведение М. А. Рейснера // Правоведение. 2006. № 5.
4. Государственный архив Томской области (ГАТО). Ф. 102. (Томский университет Министерства народного просвещения, г. Томск (1888 – 1920 г.)). Оп. 9.
5. Державний архів м. Києва (ДА м. Києва). Ф.16 (Київський університет Св. Володимира). Оп. 465.
6. Еврейская энциклопедия Брокгауза и Ефрона. Россия, Санкт-Петербург, 1906 – 1913 // URL: http://ru.wikisource.org/wiki.
7. Звягинцев А. Г. Жизнь и деяния видных российских юристов: Взлеты и падения. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2008.
8. О льготах для профессоров Сибирского университета // Сибирский вестник политики, литературы и общественной жизни. 1885. 13 июня. №5.
9. Овчаренко В. И. Российские психоаналитики. М.: Академический Проект, 2000.
10. Первая лекция проф. М. А. Рейснера // Сибирская жизнь. № 220. 10 октября 1902.
11. Правовая мысль: Антология / авт.-сост. В. П. Малахов. М.: Академ. проект, 2003.
12. Пржиборовская Г. А. Жизнь замечательных людей. Лариса Рейснер. М.: Изд. акц. общ. «Молодая гвардия», 2008.
13. Рейснер М. А. Мораль, право и религия по действующему русскому закону (Юридико-догматические очерки). Очерк I: Добронравие, порочность и основы морально-полицейского надзора // Вестник права. 1900. № 3, Март.
14. Рейснер М. А. Мораль, право и религия по действующему русскому закону (Юридико-догматические очерки). Очерк II: Веротерпимость и национальный принцип по действующему праву // Вестник права. 1900. № 4 и 5, Апрель и май.
15. Рейснер М. А. Мораль, право и религия по действующему русскому закону (Юридико-догматические очерки). Очерк III: Религиозная полиция и вероисповедное прикрепление личности // Вестник права. 1900. № 8, Октябрь.
16. Рейснер М. А. Мораль, право и религия по действующему русскому закону (Юридико-догматические очерки). Очерк IV: Меры религиозной полиции предупреждения // Вестник права. 1900. № 10, Декабрь.
17. Рейснер М. А. Нравственная личность в правовом государстве // Вестник права. 1903. Книга пятая и шестая, Май-июнь.
18. Рейснер М. А. Общественное благо и абсолютное государство // Вестник права. 1902. № 9-10, Ноябрь - декабрь.
19. Рейснер М. А. Право свободного исповедания // Вестник права. 1899. № 9, Ноябрь.
20. Рейснер М. А. Теория Л. И. Петражицкого, марксизм и социальная идеология. СПб.: Тип.т-ва «Общественная Польза», 1908.
21. Рейснер М. А. Христианское государство. Идея христианского государства в Прусской церковной политике и учении некоторых немецких канонистов. Томск, паровая типо-литография П. И. Макушина, 1899.

22. Русская интеллигенция. Автобиографии и биобиблиографические документы в собрании С. А. Венгерова: Аннотированный указатель: В 2 т. Т.2. М-Я. СПб.: Наука, 2010.

23. Русская социально-политическая мысль X – начала XX века. Антология: Учебное пособие. Том V: Политическая мысль конца XIX в. – 1917 г. / Под общ. ред. Е. Н. Мощелкова/ Ред.-сост. тома О. Ю. Бойцова, А. А. Зоткин. М.: Изд-во «Социально-политическая МЫСЛЬ», 2006.

24. Социологическая энциклопедия: В 2 т. Т.2 / Национальный общественно-научный фонд / Рук-ль научю пр-та Г. Ю. Семигин; Гл. ред. В. Н. Иванов. М.: Мысль, 2003.

25. Томсинов В. А. Российские правоведы XVIII - XX веков: очерки жизни и творчества. В двух томах. М.: Зерцало, 2007.

26. Трубецкой Е. Н. Лекции по энциклопедии права. М.: Типография Императорского Московского Университета, 1909.

27. Энциклопедический словарь русского библиографического института «Гранат». Социология-Союз ССР. Деятели Союза Советских Социалистических Республик и Октябрьской Революции. Автобиографии и биографии. Репринтное воспроизведение. Т. 41. Ч. I. 2-й выпуск. М.: Изд. «Книга», 1989.

28. Энциклопедический словарь русского библиографического института «Гранат». М.: Московский рабочий, 1938. Т. 36. Ч. I. Растение – Речь Посполитая.

НАШИ АВТОРЫ

Бабенко Людмила Николаевна – старший преподаватель кафедры гражданского процессуального и трудового права ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет». kafedra2005@yandex.ru

Биньковская Анна Александровна – аспирант кафедры предпринимательского права ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова». myletterbox-11@yandex.ru

Власова Галина Борисовна – доцент кафедры теории и истории, права и государства ФГБОУ ВПО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», доктор юридических наук, доцент. 8 863 263 84 14

Демченко Анастасия Олеговна – магистрант кафедры мировой экономики и менеджмента ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет». 8 861 219 95 01

Денисенко Светлана Васильевна – заведующая кафедрой государственно-правовых дисциплин Ростовского филиала НОУ ВПО «Московская академия предпринимательства при Правительстве Москвы», кандидат юридических наук. s.v.denisenko@bk.ru

Дзидзоев Руслан Мухарбекович – профессор кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет», доктор юридических наук, профессор. Drm@law.kubsu.ru

Догадайло Екатерина Юрьевна – доцент кафедры теории права юридического факультета им. М.М. Сперанского ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат юридических наук, доцент. parte_inkeressa@mi.com

Ермаков Владимир Гаврилович – заведующий кафедрой конституционного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина», доктор юридических наук, профессор. konst@elsu.ru

Звертаева Юлия Юрьевна – аспирант кафедры конституционного и муниципального права ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет». 8 4722 30 12 63

Кизим Анатолий Александрович – профессор кафедры мировой экономики и менеджмента ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет», доктор экономических наук, профессор. arko1980@mail.ru

Кравченко Екатерина Сергеевна – аспирантка кафедры теории и истории государства и права ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национально-исследовательский университет». repjahovka@yandex.ru

Мидлер Елена Александровна – профессор кафедры маркетинга и коммуникаций в бизнесе ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет», доктор экономических наук. midler2005@yandex.ru

Ованесян Наталья Матвеевна – заведующая кафедрой «Инженерная экономика и маркетинг» ФГБОУ ВПО «Донской государственный технический университет», доктор экономических наук, профессор. nmo2013@yandex.ru

Савин Виктор Тихонович – профессор кафедры трудового права ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный аграрный университет», кандидат юридических наук, профессор. svt2002@mail.ru

Самсонова Елена Валериевна – аспирант кафедры конституционного и муниципального права ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет». 8 4722 30 12 26

Сафронова Елена Викторовна – профессор кафедры теории и истории государства и права юридического института ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», доктор юридических наук, профессор. elena_safronova_2010@mail.ru

Скибина Ольга Алексеевна – аспирантка кафедры теории и истории государства и права АНО ВПО «Белгородский университет кооперации, экономики и права». OlgaSkibina1@yandex.ru

Семенов Роман Исрафилович – аспирант кафедры конституционного и муниципального права ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет». 8 4722 30 12 63

Тлюстангелов Батырбий Каральбиевич – аспирант кафедры административного и служебного права Южно-Российского института-филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». batios@mail.ru

Целыковский Игорь Владимирович – старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина». konst@elsu.ru