



Издается с 2013 года

ВЕСТНИК

Юридического института МИИТ

2016. № 3 (15)

РУБРИКИ ЖУРНАЛА

Вопросы образования
Гражданское право
Налоговое право
Государственная служба
Проблемы терминологии
Вопросы судопроизводства
Семейное право
Исторический экскурс
Особенности миграции в России

Председатель

редакционного совета:

Духно Николай Алексеевич

доктор юридических наук, профессор

Заместитель председателя

редакционного совета:

Корякин Виктор Михайлович

доктор юридических наук, доцент

Члены редакционного совета:

Егоров Виктор Павлович,

доктор военных наук, профессор

Землин Александр Игоревич,

доктор юридических наук, профессор

Коровяковский Денис Геннадьевич, кандидат
юридических наук, доцент

Лобачев Сергей Львович, доктор

технических наук, профессор

Овечкин Александр Петрович, доктор

философских наук, профессор

Постол Ольга Львовна, кандидат педагогических
наук, доцент

Слышкин Геннадий Геннадьевич, доктор
филологических наук, профессор

Сидоркин Александр Иванович, доктор
юридических наук, профессор

© Юридический институт МИИТа, 2016

При использовании материалов журнала
ссылка на «Вестник Юридического института МИИТ»
обязательна.



Официальный сайт
Юридического института:
www.ui-miit.ru

С о д е р ж а н и е

ВОПРОСЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Духно Н. А.

РАЗВИТИЕ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА5

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

Потапов Н. А.

ПРЕДЕЛЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ 25

Баскакова И. В., Макеева М. Е.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОГОВОРА
РОЗНИЧНОЙ КУПИ-ПРОДАЖИ 33

Гигель С. Г.

ПОНЯТИЕ НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА В ГРАЖДАНСКОМ
ПРАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 39

Коваль Г. А.

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О
ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
АРБИТРАЖНОГО УПРАВЛЯЮЩЕГО 46

Неровный Г. С.

ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ, ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ
НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ 55

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

Мамина О. И.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СВЕТЕ ИСКЛЮЧЕНИЯ ИЗ
ПЕРЕЧНЯ ЕЕ ВИДОВ ПОНЯТИЯ «ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ
СЛУЖБА» 61

Несмеянов А. М.

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ОРГАНОВ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ 67

Чвала М. И. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР КАК СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ	72
Белоусов Е. Н. КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ И КОРРУПЦИЯ	77
Горева С. Н. СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	81

ПРОБЛЕМЫ ТЕРМИНОЛОГИИ

Воробьёв Н. Ф., Слободянюк Г. Г. ОБЪЕКТИВНЫЕ ПОТРЕБНОСТИ КАК МАТЕРИАЛЬНАЯ ОСНОВА ОБЪЕКТИВНОГО ПРАВА	86
Суслина Е. В. АКСИОЛОГИЧЕСКОЕ ПОНИМАНИЕ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ	91

ВОПРОСЫ СУДОПРОИЗВОДСТВА

Шевчук А. Н. ПРЕКРАЩЕНИЕ СУДОПРОИЗВОДСТВА И ВОПРОСЫ ЕГО ОПТИМИЗАЦИИ	96
--	----

СЕМЕЙНОЕ ПРАВО

Абашева Т. Г. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ ПО УСЫНОВЛЕНИЮ	104
Колесникова Е. В. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ БРАКА.....	109

ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭКСКУРС

Матвеев Р. Ф.

ЗАПАДНЫЕ ЭЛИТЫ: ИСТОРИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ 113

Петров Ю. И.

ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ МЕРЫ ПО СОЗДАНИЮ КРЕДИТНЫХ
УЧРЕЖДЕНИЙ В РОССИИ В XVIII СТОЛЕТИИ 134

Айвазян С. А.

ГЕНЕЗИС ГОСУДАРЕВА ДВОРА КАК ИНСТИТУТА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ 143

ОСОБЕННОСТИ МИГРАЦИИ В РОССИИ

Гузеев О. О.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНЕШНЕЙ
ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 148

Требования к материалам, представляемым
для опубликования в журнале «Вестник Юридического
института МИИТ»..... 152

ВОПРОСЫ ОБРАЗОВАНИЯ

УДК 37:94

© Духно Н. А.

— доктор юридических наук, профессор,
директор Юридического института
Московского государственного университета
путей сообщения Императора Николая II,
почетный работник высшего профессионального
образования Российской Федерации

РАЗВИТИЕ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Аннотация. Статья является продолжением размышлений автора по проблемам становления образования в России. К началу XX столетия в России сложилась система образовательных школ, укрепилась университеты, но одержимые революционными идеями люди в противостоянии с силами, стойко убежденными в старые привычки и обычаи, постоянно отвлекались от полезной работы по укреплению образованности народа. Уровень образованности народа всегда воздействует на развитие культуры, экономики страны и на состояние жизни людей.

Ключевые слова: образованность; грамотность; просвещенность; школы; гимназии; университеты; министры народного просвещения; мировоззрение; убежденность и вера.

© Dukhno N.

— doctor of legal sciences, professor,
director of Institute of Law
of the Moscow state University of Railway Engineering,
honorary worker of higher professional education
of the Russian Federation

THE DEVELOPMENT OF EDUCATION IN RUSSIA IN THE EARLY XX CENTURY

Abstract. This article is a continuation of the author's thinking on the problems of formation of education in Russia. By the early twentieth century in Russia there was a system of schools, improved the universities, but possessed by the revolutionary ideas of the people in the confrontation with forces, firmly persuaded of the old habits and customs, constantly distracted from useful work to strengthen the education of the people. The level of ed-

ucation of the people always influences the development of culture, economy and the state of people's lives.

Keywords: education; literacy; education; schools; gymnasiums; universities; the Ministers of national education; worldview; belief and faith.

С самого начала XX века стало заметно, как на почве национальной Русской культуры, приумноженной древнерусскими обычаями и суевением, шел процесс развития революционного энтузиазма, сопровождаемого сильной увлеченностью революционными идеями. На всем пути XX столетия можно обнаружить следы последствий революционных переделов, складывавшихся общественных отношений, оставивших свой отпечаток в реальной действительности, в какой оказалась Россия. Все это шло под восторженным влиянием образованности нашего народа, который всегда желал много всего, но не хотел предпринимать усилий для устройства достойной здоровой, полноценной жизни, полагая, что должен прийти правитель, в какого все поверят и будут жить хорошо. Величие страны измерялось большими успехами в том, что мало влияет на благосостояние народа. Стоявшие у власти чиновники всегда уверяли народ, что в будущем он будет жить превосходно, и эта надежда вызывала помрачение сознания в ощущении настоящей жизни. Слабая просвещенность не способствовала осмыслению, что каждый обязан учиться насыщать свой ум тем знанием, которое развивает способности для добропорядочной жизни, для совершенства своего любимого дела и своей любимой профессии. Чувство ненависти к другим, кто хотел мыслить иначе, наполнялось лукавством и обманом о реальной действительности. Двойная мораль, истоки которой идут со средневековья, оставила свой неизгладимый след в воспитании мировоззрения людей. Первая публичная мораль приукрашивала нашу жизнь, создавая впечатление о нашем всеобщем благополучии, сурово преследуя всех, кто пытался отстаивать справедливость, или выражать недовольство, или требовать хотя бы каких-то уступок по улучшению жизни. Вторая мораль внутренняя, давшая волю стоящим у власти чиновникам унижать народ, покорно воспринимавший свое безнадежное положение.

Под давлением запретов любых инициатив и действий ущемлялись права и законные интересы народа. Внутренняя мораль, глубоко проникшая в наше сознание, привела к приспособленчеству, к угасанию инициативы, к пассивному образу жизни, к разрастанию безразличия, равнодушия, к послушному исполнению воли чиновников. В обстановке множества безнравственных фактов иногда начинают лукаво обсуждать то, что нас окружает повседневно. В трепетных эмоциях никто не ищет причин происшествий, но возмущения переполняют мысли, в которых нет желания знать, что нужно делать, чтобы жизнь была достойной. Мысли остаются с чувством опасения, как-бы не оказаться в немилости и осуждении тех, кто привык к покорности, а еще больше опасаются тех,

кто зорко стоит на страже порядка, охраняющего чиновников.

Раскрыть процесс развития образования XX столетия представляется самым сложным и трудным делом по многим обстоятельствам, появившимся как результат проявления образованности нашего народа. XX век стал временем бурного развития технического знания, давшего основу создания новых машин, новых технологий, что значительно повысило производительность труда, увеличившего объем, качество и разнообразие продукции. Техническое знание начало опережать гуманитарное знание. Человеку по своему уровню гуманитарного мировоззрения не было суждено осознать опасность технологий и технических средств, созданных на основе технических знаний. Новые технологии и технические средства, призванные служить человеку, оказались источниками повышенной опасности, представляющей угрозу для жизни людей. Какую смертельную угрозу представляет собой ядерная энергия, если человек своим умом не сможет предостеречь ее опасность для человечества и всей природы. Преобладание силы технического знания над гуманитарным знанием образует опасность развития технологий, угрожающих жизни и здоровью человека, истреблению природы, что может привести к катастрофическим последствиям. Потребительские интересы человека побуждают к развитию технических знаний, на основе которых множатся технологии и технические средства. Неудержимые порывы потребительских интересов преграждают путь к плодотворному развитию гуманитарного знания, необходимость которого ощущается с серьезным запаздыванием.

Техническое знание без глубокого гуманитарного знания, устремляется к созданию источников повышенной опасности для жизни и здоровья человека. Гуманитарные знания призваны развивать культуру мышления, формировать нравственное мировоззрение, крепить чувство ответственности и глубокую любовь к человеку, к его правам и свободам. Человек с глубоким гуманитарным знанием обладает нравственной чистотой, спокойствием, ровностью в расположении духа, основательностью в суждениях при оценке окружающей действительности. Соотношение технического знания и гуманитарного знания образовало одну из нерешенных задач в системе сложившегося образования XX столетия.

Проблема углубления гуманитарного знания в системе образования тесно связана с уровнем просвещенности народа, которая измеряется не наличием диплома об образовании, а состоянием мировоззрения человека. XX век для России оказался неудачным в развитии гуманитарного знания. На протяжении более 80 лет в России господствовала одна, коммунистическая, идеология, которая не только запрещала инакомыслие, но под ее жестким давлением была установлена уголовная ответственность за распространение иного мировоззрения. Скованность мышления одной идеологией существенно тормозила развитие творческих, мыслительных процессов и препятствовала обогащению гуманитарного

знания.

Острыми проблемами являются и те, о которых не сложилось единого понимания в осмыслении основных черт просвещенности народа этого периода времени. Слабость гуманитарного знания проявляется в разных процессах, недооцененных деяниях, пагубно влияющих на прогрессивное развитие образования. Ограниченность мировоззрения гуманитарными знаниями ведет к ошибочному пониманию роли объективности, полноты и свободной доступности информации каждому человеку.

Много материала содержат ограниченную, неполную информацию. Много информации еще остается недоступной для глубокого изучения. Информация, представляющая историю нашего народа, во многом остается недоступной для исследования и формирования объективных исторических знаний. Представленная гласности статистика в сухих цифрах, без выражения их сущности и связи с окружающей действительностью, не может дать оснований для достоверных выводов. Среднестатистические показатели лишь туманят мысли, не давая возможности им раскрыться в полную силу для получения достоверного знания. Статистика отражала формальные цифры, свидетельствующие завершение обучения и получение соответствующего документа, но наличие диплома и образованность — это явления разного свойства. Не каждый диплом подтверждает высокую просвещенность. Растущее число людей с высшим образованием не свидетельствует о повышении культурного уровня общества. Культура измеряется поведением людей, их отношением и оценкой окружающей нас действительности, а также их способностью воздействовать на развитие общества, в котором каждый человек может ощущать охрану его прав и свобод и жить достойной, полноценной жизнью.

Вопрос о том, какого человека следует считать просвещенным, возможно решить, если образованность будет пониматься такой, какой она нужна народу, сложившемуся обществу и государству, где каждому человеку представлена возможность свободно насыщать свой ум необходимым знанием, как источника достойной, полноценной жизни. Каждому человеку нужно учиться создавать благоприятную окружающую действительность, где есть крупницы и его плодотворного труда, приносящего чувство радости и вдохновения.

В разный исторический период времени в России образованность понималась не одинаково. К XVIII столетию повинность образованности устанавливалась только для дворянства. Остальной народ России только начал осознавать потребность в грамотности и предпринимал, какие только мог, меры, чтобы научиться читать и кое-как писать. Не подверженная колебаниям вера в старые обычаи стесняла народ, не давая ему призадуматься о пользе новых знаний. У большей части дворянства не было желания к просвещенности. Под давлением государственной силы,

с неимоверными потугами преодолевались старые представления о жизни, под страхом применения физической силы дворян посылали учиться.

Система разнородных школ, способных развивать образованность, сложилась в XIX в. В России появились интеллектуальные силы, давшие толчок развитию образованности. Роковыми оказались обстоятельства, под влиянием которых шел процесс становления образованности народа России. Вековые погромы монголо-татарского нашествия, период смутного времени России в тесном сплетении с особенностями национальной культуры образовали разнородные по своему характеру силы, мало похожие одна на другую. Одна, стремящаяся к образованности, не зная, как ею овладеть, легковерно озарила свою мысль революционными идеями, проникшими в Россию из Запада. Другая сила противостояла всему новому, и не желала никаких перемен, с особой настороженностью наблюдая за происходящими процессами, всячески препятствуя развитию России. Все, кто примыкал к этой силе, стремились к установлению запретов на освоение нового знания, на развитие творческих способностей, не задумываясь о новых способах производства, способствующих развитию экономики и культуры страны. Попавшие в разум революционные взгляды не укрепившись здоровым знанием о жизненных ценностях мечтателям разжигали страсти к желанию коренного переворота, который бы уничтожил все до основания. Они не понимали, что же наступит после революции, не знали, как нужно жить, чтобы ощущать истинную полноту жизни и получить возможность наслаждаться ею. Но они уже были способны убеждать других, малограмотных людей в том, что революция уничтожит богатых и жить станет легко. Многие в это искренне верили и желали уничтожить не только богатых, но и все, что принадлежало им.

Большинство малообразованного народа России составляло нездоровую силу, препятствующую становлению просвещенности. У этого большинства сложились две веры, какие не могли служить побудителями к образованности. Вера в старые обычаи крепко сидела в сознании русского человека. Другая вера была христианская. Та и другая веры признавались истинными без всяких доказательств, поэтому не нужны были какие-либо новые знания. Эти люди были убежденными сторонниками получать дары от природы, опираясь на средневековый опыт предков, обрабатывали землю, занимались скотоводством, используя богатство лесов и водных ресурсов, а многие из них не стеснялись присваивать себе плоды чужого труда. Большая часть этих людей с презрением смотрела на богатых, выражая чувство досады, вызванное богатством, проявляла желание иметь и пользоваться им, но не понимали, как все это можно получить или сделать.

До сегодняшнего дня осталась немалая часть народа с глубоким убеждением в то, что богатых людей не должно быть. У этого большин-

ства хватает ума только для того, чтобы прожить глупую жизнь. Низкая образованность не дает человеку возможности осознать цену своего разума и не побуждает его к плодотворному использованию своего ума для поиска знания, которое может формировать способности к устройству достойной жизни.

Образованность формирует новую веру человека, которая становится результатом постоянного наполнения разума новым знанием, достигающим уровня убеждения. Человек начинает верить в свои убеждения, сложившиеся на основе достоверного нового знания. Преданность вере складывается у каждого человека под влиянием его убежденности, которая всегда основывается на знании. От характера, направленности, уровня знания зависит и то, какая вера отобразится в мыслях человека. Слабые, разбросанные по разным направлениям знания, ничего, кроме блуждающей мысли, не принесут, и веры ни во что не будет. Жалок такой человек своим непредсказуемым поведением, он не знает, чего он хочет, с особой жадностью желает получить все сразу, но не имеет никакого представления, как удовлетворить свою жажду. Ограниченные знания, не учитывающие истинные интересы человека, не обеспечат высокую просвещенность.

В древние и средние века Русь под влиянием богословия ощущала церковную подчиненность только что начавших свое развитие школ. Они все были церковными или строго зависящими от духовенства. Только к началу XVIII в. великий преобразователь Петр сумел вырвать от церкви право на создание новых школ, в которых началось становление просвещенности с новым знанием. В России мало было людей, сумевших ощущать ценность новых знаний. Они не чувствовали поддержку ни со стороны священнослужителей, ни от большинства народа, не имевшего в своем сознании знаний, отражавших объективную действительность. У большинства народа не было желания иметь высоконравственное мировоззрение, и процесс просвещенности двигался медленно, прерывисто, оттесняя человека, его ум, сокровище жизни, от творчества, преграждая путь к достойной жизни.

Низкая образованность особенно заметна в процветании приспособленчества в жизни общества, где большинство его представителей ограждают себя от всего, от труда, от забот, от проявления терпимости к другим, но при этом, желают иметь все и не хотят ничего делать, чтобы жизнь преобразовалась. Грустно от того, когда наблюдаешь в поведении людей возмущения от складывающейся вокруг них обстановки, но не желающих пополнить свой ум знанием, чтобы осмыслить, что же надо предпринять для достойной жизни. Природа наделила каждого человека умом, но не каждый стремится использовать этот природный дар для приобретения способностей. Образование для того и необходимо, чтобы каждый человек мог постоянно пополнять свой разум новым знанием, которое ведет его к полноценной жизни.

Не многие предавались мысли, чтобы призадуматься над тем, почему в России так заметно начали давать всходы зерна революционного движения Запада и удачно приживаться на почве нашего русского суеверия. Почему революционные идеи стали господствовать в мыслях многих не только безграмотных, но и просвещенных людей. Не все из них смогли разгадать пагубность и опасность революционных потрясений.

По моему глубокому убеждению, мы никогда не ставили цель развития мировоззрения русского человека, дав ему возможность свободно распоряжаться своим умом. В России всегда навязывали человеку ограниченную идеологию, ставя под запрет изучение всего богатства идей, концепций, теорий, пропитанных заботой об охране и защите прав человека, дарованных ему природой. В России больше всего стремились навязать права человеку посредством юридических прав и обязанностей, ограничивая творческую, инициативную деятельность людей, разнообразным множеством запретов, создавая льготные условия для произвола чиновников, услужливо выполняющих волю власти. Такой образец стремлений Российского государства пронизал все XX столетие.

Стояла первоочередная задача — научить всех умению читать и писать, полагая достичь первого, начального уровня грамотности. Когда все научились читать и писать, встала другая задача — нужно было решить, что нужно читать. В силу низкой просвещенности начали устанавливать границы дозволенного для чтения, боясь всего, что может быть новым. Отсутствие умений мыслить порождает массу ненужных проблем, которые только отвлекают все силы и не дают им развиваться в нужном, творческом русле на пути создания технологий, ведущих к обогащению жизни.

Итак, в самом начале XX в. Министерство народного просвещения продолжал возглавлять Н. П. Боголепов. Задуманные им реформы он довести до конца не успел. В зимний день, 14 февраля 1901 года, во время приема просителей в здании Министерства, Боголепов Н. П. был тяжело ранен выстрелом из револьвера мещанином Карповичем, и 2 марта, после тяжких страданий, ушел из жизни¹.

После убийства министра народного просвещения Н. П. Боголепова, на его место в 1901 г. назначили Петра Семеновича Ванновского. Будучи членом Государственного совета, на него, 20 февраля 1899 г., он взял на себя ответственность по организации расследования причин студенческих волнений, вызывавших беспорядки. Представленный по результатам расследования доклад² резко критиковал действия полиции и министерства народного просвещения. Умения П. С. Ванновского правильно оценивать складывающуюся обстановку предопределили решение о назначении его министром. Царствовавший Император Николай II 24

¹ URL: http://elibrary.gnpbu.ru/textpage/download/html/?book=rozhddestvensky_istoricheskiy-obzordeyatelnosti_1902&bookhl. С. 699.

² Доклад Ванновского по поводу студенческих беспорядков. СПб. : Тип. «Самокат», 1907.

марта 1901 г. своим указом назначил П. С. Ванновского на пост министра народного просвещения. Император, уделявший большое внимание развитию образования в России, просил нового министра Высочайшим рескриптом: «Петр Семенович! Правильное устройство народного образования составляло всегда одну из главных забот Русских Государей, твердо, но постепенно стремившихся к его усовершенствованию в соответствии с основными началами русской жизни и потребностями времени. Опыт последних лет указал, однако, на столь существенные недостатки нашего учебного строя, что Я признаю благовременным безотлагательно приступить к коренному его пересмотру и исправлению. Высоко ценя вашу государственную опытность и просвещенный ум, Я избрал вас в сотрудники себе в деле обновления и устройства русской школы и жизни и, призывая вас на особо важную должность министра Народного Просвещения, твердо уверен, что вы строго и неуклонно будете идти к намеченной Мною цели в деле воспитания русского юношества и внесете умудренный опытом, разумом сердечное попечение. ...Я, и со Мною весь народ будет с гордостью и утешением видеть в молодом поколении твердую и верную надежду отечества и стойкую опору его в будущем»¹. Министр прислушался к наказу Николая II и скоро предпринял меры, чтобы студентов, которые при Боголепове были насильственно отправлены в солдаты, освободили, и распорядился, чтобы эта мера больше не применялась. В конце 1901 г. опубликовали правила, которыми студентам предоставлялась возможность корпоративной организации, легализовались курсовые старосты, дозволялось устройство курсовых сходок, учреждение научно-литературных кружков, столовых, касс взаимопомощи и многое другое, что должно наполнять истинную студенческую жизнь. Однако все это было возможно под ненужным надзором, под давлением каких-то правил, не позволявшим студентам удовлетворять свои законные интересы. Скованность студенческой жизни предопределяла рост волнений, выражавших стремление молодежи к тем свободам, которые способствуют развитию личности и чувству удовлетворенности в ощущениях полноценной жизни.

Во исполнение воли Императора Министерство народного просвещения занялось подготовкой и разработкой необходимых материалов по преобразованию средних учебных заведений и университетов. К весне 1902 г. был готов для внесения в Государственный Совет проект Положения о средней общеобразовательной школе. Проект Положения не нашел поддержки во властных структурах, и дальнейшее его движение было приостановлено. Высочайшим рескриптом 11 апреля П. С. Ванновский был уволен из занимаемой должности Министра по его личному прошению.

В высших кругах власти не складывалось единства понимания, каки-

¹ URL: http://elibrary.gnpbu.ru/textpage/download/html/?book=rozhdstvensky_istoricheskiy-obzordeyatelnosti_1902&bookh. C. 701—702.

ми методами и в каком направлении нужно развивать образование в России. Среди просвещенных, стоявших у власти людей, образованность представлялась по разному, и никто не мог указать верный путь, по которому надо развивать образование. Когда обер-прокурору Святейшего Синода К. П. Победоносцеву стало известно об отставке П. С. Ванновского, в частном письме от 8 апреля 1902 г. писал Императору: «Слышу, что П. С. Ванновский уволен уже от управления министерством народного просвещения... Он счел своим долгом перед Государем и Отечеством не уклониться от этой жертвы. Но в самом начале можно было предвидеть, что он не может справиться с делом, которое принял на себя. Новый министр, не прибегая к советам с лицами, ближе стоявшими к делу просвещения и школ, приступил к реформам, разрушившим все прежние учебные порядки, и к мерам, в сущности послужившим не к утверждению, а к новому колебанию потрясенной уже учебной дисциплины. Нечего распространяться о многих ошибках его политики, нельзя, по доброй совести, ставить все эти ошибки в предосуждение старцу, желавшему доброй цели»¹. В этом письме ясно просматривается позиция сторонников старых взглядов на просвещенность, которые существенно затрудняли выход образования на новые рубежи, с которых можно было бы видеть новые достижения в становлении образованности народа России.

В 1902 г. на должность Министра народного просвещения назначен образованный человек Григорий Эдуа́рдович Зе́нгер, который был известен, как филолог-классик, член-корреспондент Академии наук, видный государственный деятель. Назначая Г. Э. Зенгера на должности Министра, Николай II с особой заботой сосредоточивал внимание на потребности воспитания молодежи в духе преданности Отечеству, чуткого уважения к семье, к наполнению разума здоровым знанием, к формированию нравственного мировоззрения. Император в своем письме настоятельно просил Г. Э. Зенгера: «...Прежде всего подтверждаю Мое требование, чтобы в школе с образованием юношества соединялось воспитание его в духе веры, преданности престолу и Отечеству и уважения к семье, а также заботы о том, чтобы с умственным и физическим развитием молодежи приучать ее с ранних лет к порядку и дисциплине. Школа, из которой выходит юноша с одними лишь курсовыми познаниями, не сродненный религиозно-нравственным воспитанием с чувством долга, дисциплиной и с уважением к старшим, не только не полезна, но часто вредна, развивает столь пагубные для каждого дела своеволие и сомнение. Для указанной Мною цели следует немедленно позаботиться о том, чтобы постепенно в столицах и губернских городах были устроены воспитательные пансионы при средних учебных заведениях, строго подбирая для воспитательного дела наилучших людей, не допуская к

¹ Письма Победоносцева к Александру III. М., 1926. Т. 2. С. 335—337.

нему лиц, не подготовленных к указанным Мною задачам. Вместе с тем Я считаю необходимым разработку вопроса о лучшем материальном обеспечении лиц, призванных нести учебную и воспитательную службу. Относительно устройства школы, Я желаю, чтобы она была трех разрядов: низшая с законченным курсом образования, средняя школа разных типов, также с законченным образованием и средняя с подготовительным для университета курсом школа. Что касается университетов, то после печального опыта минувших лет, Я ожидаю от учебной администрации и профессоров сердечного и предусмотрительного участия к духовному миру вверенной их попечениям молодежи. Да помнят они, что во всех случаях сомнений, борьбы и увлечений молодежь вправе искать и находить в своих руководителях недостающих ей опыта, стойкости убеждений и сознания зависимости иногда целой жизни от одной минуты безрассудного увлечения. Родительскому сердцу Моему было отрадно узнать, что значительное большинство студентов в конце нынешнего учебного года в самостоятельном сознании своего долга вернулись к учебным занятиям и порядку.

Я хочу верить, что после летнего отдыха и успокоенного обращения к своей совести, а также под благотворным влиянием родителей и близких, учащаяся молодежь внемлет Моему голосу, призывающему ее вместе со всеми Моими верноподданными под сень труда и законности. Беспорядкам, позорящим науку и университеты, которыми в прежнее время справедливо гордилась Россия, и губящим столько дорогих Отечеству и Мне молодых жизней, должен быть, во благо вверенного Мне Богом народа, положен конец»¹.

С особым усердием Г. Э. Зенгер стремился к исполнению наказов Императора и в конце 1902 г. созвал специальную комиссию по выработке нового университетского устава, в котором предполагалось установить новые правила, способствовавшие развитию творческого мышления студентов. Плодотворная работа комиссии завершилась подготовкой пяти больших томов, представляющих обширные материалы по университетскому вопросу в России и за ее пределами. Богатые и полезные материалы по преобразованию университетских порядков в направлении развития творчества нуждались в воплощении в реальную жизнь. Требовалась реформа образовательной системы, но противники реформ стойко препятствовали внедрению новых прогрессивных форм деятельности школ и университетов. Под натиском ожесточенного давления влиятельных, но с низким уровнем мировоззрения людей у власти, Зенгер не смог начать реформы и вынужден был уйти в отставку. В 1904 г. Г. Э. Зенгер был заменен В. Г. Глазовым, который до этого возглавлял Академию Генерального штаба и имел генеральское звание.

¹ URL: http://elib.gnpbu.ru/textpage/download/html/?book=rozhdestvensky_istoricheskiy-obzordeyatelnosti_1902&bookhl. Рождественский С. В. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения 1802—1902 гг. СПб., 1902. С. 703—704.

Несмотря на препятствия в проведении реформ, работа по совершенствованию системы управления образованием осуществлялась. 31 мая 1904 г. была проведена новая реорганизация министерства народного просвещения. В состав его центральных учреждений теперь входили Совет министра, Департамент народного просвещения, Департамент общих дел, Ученый комитет, а также Управление пенсионных касс народных учителей и учительниц, юрисконсультская часть, Постоянная комиссия народных чтений и другие учреждения.

По почину В. Г. Глазова в августе 1904 г. был созван съезд попечителей учебных округов, на котором были выработаны новый университетский устав и положение о гимназиях; но ни одна из намеченных и ожидаемых обществом реформ не была приведена в исполнение.

На посту министра В. Г. Глазов стремился к преобразованию средних и высших школ, но события 1905 г. побудили его подать прошение об увольнении, и 26 октября 1905 г. он был назначен помощником командующего войсками Московского военного округа.

Под влиянием сложившихся неблагоприятных обстоятельств в январе 1905 г. произошла первая русская революция. Российская империя переживала сильный промышленный спад, денежное обращение находилось в глубоком расстройстве, рынок испытывал недостаток продуктов из-за неурожая. Трудности усугублялись огромным государственным долгом. Все это обостряло необходимость реформирования органов управления. В монархическую методику управления требовалось вовлечение широких слоев общественности для выражения и защиты интересов народа. Но для этого представители общественности должны были иметь достаточную просвещенность и культуру управления. Уровень образованности позволял проявить, с большим задором и без понимания последствий, революционный энтузиазм, но не был достаточным для осмысления истинных шагов по пути развития полноценной жизни народа.

В это трудное для России время с ноября 1905 г. по апрель 1906 г. министром народного просвещения стоял граф Иван Иванович Толстой. Вступив в управление министерством, И. И. Толстой полагал предоставить широкую свободу общественной и частной инициативе в деле среднего образования. По вопросу о типах средней школы и учебных планах министерство заявляло, что оно будет отстаивать принцип их эластичности и подвижности, не стремясь к их подробной регламентации. Для каждого типа школы предполагалось установить лишь общий минимальный уровень образования. Для нерусского населения предоставлялось право преподавать на родном языке все предметы, кроме русского языка, литературы, истории России и географии России, с тем условием, что в таких школах ни учителя, ни учащиеся никакими правами не должны пользоваться. В целях оживления школьной деятельности И. И. Толстой распорядился на принятие мер, положительно влияю-

щих на развитие образования. Стало возможным расширить компетенцию педагогических советов, предоставив им право отступать, с разрешения попечителя учебного округа, от действующих правил. Разрешено было по своему усмотрению составлять ученические библиотеки.

Толстой ввел в состав педагогических советов уездного предводителя дворянства, председателя уездной управы и городского голову или их заместителей с правом решающего голоса. Так, можно было ожидать помощь от новых представителей. Но силу властных полномочий новые члены советов могли применять разные меры, не исключая возможности установления каких-либо запретов в сфере образования.

В целях укрепления воспитывающей обстановки в школах было разрешено временно освобождать нервно возбужденных учеников от посещения классов. Для охраны учащихся от разгневанной уличной толпы отменили обязательность ношения верхней форменной одежды. Вспыхнувшие мятежи вынуждали во многих местах прерывать занятия, а педагогическим советам предоставлено право ходатайствовать о продлении учебного года за счет каникулярного времени и проводить экзамены по изученным в течение учебного года предметам.

Чтобы как-то смягчить давление на студентов, отменили установленное правило о предоставлении выписки из журнала, где значились провинности студента, при повторном его зачислении в учебное заведение. Экстернам было разрешено самим избирать учебное заведение, при котором они желали бы держать окончательные испытания. Из числа обязательных для экзаменов зрелости предметов с весны 1906 г. исключили греческий язык в тех учебных заведениях, где он преподавался в качестве факультативного предмета. Выпускникам, окончившим курс гимназий или реальных училищ, желающим повесить свои отметки для поступления в высшие специальные учебные заведения, прием в которые производится по конкурсу аттестатов, разрешили повторно сдавать зачеты и экзамены по всем, но не по отдельным предметам учебного курса. С 18 марта 1906 г. выпускникам, окончившим курс реальных училищ, разрешили поступать в университет по результатам сдачи только одного экзамена — по латинскому языку.

Министерство народного просвещения, возглавляемое И. И. Толстым, предпринимало всевозможные меры, какие могли хотя бы как-то успокоить студенческие волнения. При внимательной оценке всех мероприятий трудно обнаружить истинное стремление министерства к развитию образованности в России. Порывы, предпринимаемые Императором к улучшению воспитания молодежи, поддерживались не всеми. В российском обществе было много тех, кому удобнее были запреты на расширение возможностей в получении достоверных знаний.

После графа Толстого министром народного просвещения стал Петр Михайлович Кауфман. При нем в Государственную Думу 1 ноября 1907 г. был внесен законопроект о введении всеобщего начального образова-

ния. Закон так и не был принят: предварительное рассмотрение в комиссии по народному образованию затянулось почти на два года до 10 декабря 1910 г.; в Государственный совет законопроект поступил 19 марта 1911 г.; поправки Госсовета Дума отклонила, и 6 июня 1912 г. закон был отклонен окончательно.

Трудолюбие, усердие и высокая просвещенность П. М. Кауфмана привнесли свои плоды в дело развития образованности. Благодаря его деятельности кредиты на развитие народного образования начинают увеличиваться в значительно большем размере, нежели за предшествующую половину царствования Николая II. Кроме всего, был упрощен порядок открытия народных училищ, при них учреждены попечительства; разрешен прием девочек в городские училища вместе с мальчиками; разработаны новые положения о начальных и городских училищах и женских учительских семинариях. Большой интерес представляли новые правила о народных училищах для инородцев; стало возможным открывать частные учебные заведения для евреев на общих основаниях; разрешили создавать школы для старообрядцев и сектантов; детей старообрядцев разрешено принимать в учительские семинарии; разработан проект Положения о высших городских училищах. Отдельные нововведения вызвали негодование. Восстановление в средних учебных заведениях переводных экзаменов породило протест учащихся и резкую критику в печати.

В Совет министров внесен законопроект об улучшении пенсионного обеспечения народных учителей; созван съезд представителей учительских институтов. За время руководства П. М. Кауфмана министерством открыто 139 мужских и женских гимназий и 375 частных средних учебных заведений, а 52 прогимназии преобразованы в гимназии.

В сфере высшего образования выработаны правила о студенческих организациях и об устройстве собраний в стенах высших учебных заведений, направленные на развитие студенческого самоуправления, что следует признать как прогрессивное направление деятельности в сфере развития просвещенности в России. Учрежден институт проректоров вместо инспекции, как более перспективный инструмент, оттачивающий все стороны многообразного образовательного процесса. Подготовлен новый проект университетского устава, в основу которого положен принцип самостоятельности университетов в организации научно-учебной жизни и подчинение университетов как государственных учреждений контролю министерства по хозяйственным и административным вопросам. Разработан проект учреждения Саратовского университета. Важную роль в развитии образования сыграло открытие Археологического института в Москве, Психоневрологического института, Педагогической академии и Курсов востоковедения в Санкт-Петербурге, высших женских курсов в Казане и Одессе, медицинского отделения при Киевских высших женских курсах. В Государственную Думу было внесе-

но представление об открытии в Москве Народного университета А. Л. Шанявского. В 1906 г. П. М. Кауфман выступил с предложением узаконить прием женщин в высшие учебные заведения наравне с мужчинами, однако Совет министров его не поддержал.

После освобождения с поста министра с 1908 г. П. М. Кауфман работал в Государственном совете, в комиссиях по народному образованию, по вопросам вероисповедания, участвовал в разработке порядка издания законов, касающихся Великого княжества Финляндского, а также постановлений общегосударственного значения.

С 1 января 1908 г. пост министра народного просвещения занял Александр Николаевич Шварц, прослуживший до 1910 г. Он настойчиво выступал за то, чтобы в средней и высшей школе не занимались политикой, был против создания в них молодежных организаций как революционной и либеральной, так и монархической направленности. Считал, что университетский диплом не должен давать особых привилегий для занятия должностей на государственной службе, так как задачей высших учебных заведений, по его мнению, должна была стать подготовка ученых, а не облегчение карьеры для выпускников. Этот спорный вопрос стал предметом особого внимания чиновников, которые делали все, для того чтобы укрепить свои позиции, получить во что бы то ни стало диплом, и показать свое превосходство над иными работниками. Такой подход к образованию не способствовал истинному предназначению образования.

Появляются условия для того, чтобы мерой образованности стал диплом, но не качество знания, которое перестало учитываться в практической работе. А. Н. Шварц был сторонником строгого соблюдения действовавших ограничительных законов, в том числе касавшихся возможности получения женщинами высшего образования, «процентной нормы» для лиц иудейского вероисповедования, что ущемляло права человека и не способствовало развитию образованности народа России. По этим причинам он этим не был популярен среди общественности, с чем соглашался и сам писал: «Ужасное это министерство. И все делается для того, чтобы поскорее и решительнее меня столкнуть. Пресса, Дума, университеты — все против. Я, однако, не унываю. Будь что будет, а кое-что я все-таки проведу». Настойчивое стремление А. Н. Шварца защитить свою самостоятельность в качестве министра народного просвещения стало причиной больших разногласий со П. А. Столыпиным, что переполнило терпение Императора, и 25 сентября 1910 г. Шварц был уволен в отставку.

С конца сентября 1910 г. по 26 ноября 1914 г. на должности министра народного просвещения находился Лев Аристович Кассó, юрист по образованию, богатый бессарабский помещик. Николай II предпринимал разные попытки в поиске такого министра, который бы мог, с учетом тяжелых для России обстоятельств, возглавить министерство народного

просвещения и создать условия плодотворной его работы в деле развития образования в России. Кассо к моменту назначения его министром имел опыт работы в лице управляющего министерством народного просвещения, он также положительно демонстрировал свою деятельность в кабинетах, подчиненных П. А. Столыпину, имел чин тайного советника. Царствующему императору пришлось выбирать на должность министра человека, знающего сущность образования и умеющего давать объективную оценку складывающейся в стране окружающей действительности, находя способы примирения между разнородными группировками, которые имели разные взгляды на образование.

Будучи убежденным сторонником консервативной, охранительной политики в образовательной сфере, Кассо не смог полноценно распорядиться своим богатым опытом и быстро вступил в конфликт с либеральными общественными деятелями. В деятельности министерства, возглавляемом Кассо, видны реакционные меры, призванные ограничивать либеральные уступки, сделанные в годы революционных волнений, обострившихся в 1905 г. Кассо поддерживал и стремился проводить в жизнь программы реформирования среднего образования. Их основная сущность сводилась к усилению государственного контроля над учебными заведениями. Излишне регламентированные подробные программы для средних учебных заведений серьезно ограничивали творческую инициативу учителей. Настороженность вызывали некоторые ограничения в преподавании общественно-научных дисциплин. В преподавании истории было предписано «особенно отмечать роль и значение отдельных выдающихся личностей, не уклоняясь в сторону исторических гипотез и теорий или шатких и научно не оправданных обобщений». Из исторической науки выбрасывали главные ее свойства, которые давали возможность в сравнении разных сведений устанавливать объективную истину.

Возмущения порождали новые Правила о внешкольном надзоре за учениками среднеучебных заведений, которыми школьникам запрещалось находиться на улице после 22 часов летом, и после 20 часов зимой, требовалось ношение ими вне школы официально установленной формы одежды.

Необоснованно повышен до неоправданно высокого уровня, 2/3 от всех родителей, кворум для собраний, избравших родительские комитеты, что привело к прекращению деятельности многих таких органов и значительно понизило возможность общественного воздействия на административные органы школ.

Предметом острой критики оппонентов явилось безосновательное перераспределение бюджета образования в пользу средних и начальных учебных заведений в ущерб высшему образованию. Действия министерства в отношении высшей школы были направлены на ограничения университетской автономии. Университеты воспринимались в то время

государственной властью как рассадники неблагонадежности, что приводило к постоянным ограничениям в их деятельности и снижению уровня подготовки специалистов.

Под страхом нараставших революционных волнений из университетов были уволены многие профессора и преподаватели, которые были привержены своими взглядами к либеральной ориентации. Боязнь и неумение справиться с революционными порывами наносили моральный ущерб вузам, которые лишались опытных ученых-педагогов, а взамен получали не подготовленных к педагогической деятельности людей. Кроме того, процесс назначения преподавателей в вуз был изменен, и вместо избрания просто назначали с последующим утверждением министром. Ужесточились действия полиции при подавлении студенческих волнений. В знак протеста в отставку подало руководство Московского университета, демонстративно покинули вуз около 130 преподавателей и сотрудников университета, что нанесло значительный ущерб качеству учебного процесса.

Раздраженный революционными волнениями Кассо не мог правильно оценить складывающуюся обстановку и принимал меры, которые побуждали всех к новым и еще более оживленным возмущениям. Обличенные властью чиновники отчисляли студентов из высших учебных заведений, закрывали студенческие организации и другие молодежные объединения, отказывали в расширении и развитии отдельных университетов, ошибочно полагая, что такие меры могут избавить Россию от революционных настроений.

По складу образованности в России не было людей, способных дать правильную оценку сложившейся в стране напряженной революционными порывами обстановки и предложить полезные меры, которые могли дать возможность для плодотворного развития промышленности и сельского хозяйства, укрепления деловых, дружественных международных отношений.

За это время произошли два события, не похожих одно на другое. Первое поражает воображение своей продуктивностью и полезностью. Россия в 1913 г. занимала второе место в мире по темпам приращения производства. Приращение составляло 4,8% в год. Первое место было за США. Это был самый лучший год для развития производства в России. Роковой 1914 год — год начала Первой мировой войны, это событие погубило Россию, через три года она окажется в бедственном положении. Почему так получилось, ответ надо искать в характеристике образованности народа. Уровень просвещенности не давал возможности осознать опасность революций и осмыслить необходимость учить народ наполнять свой разум тем знанием, которое формирует способности развивать экономику страны, повышать культуру народа и создавать условия для полноценной жизни каждого жителя страны.

С 9 января 1915 г. по декабрь 1916 г. пост министра народного про-

свещения занимал граф Павел Николаевич Игнатьев. Его назначение произошло под влиянием сторонников столыпинской аграрной реформы, подававшей надежды на продуктивное развитие сельского хозяйства. П. А. Столыпин обосновывал необходимость ликвидации сельской общины и создание условий для роста в деревне особого слоя трудолюбивых зажиточных крестьян, получавших возможность переселяться и получать в собственность участки земель. Аграрная реформа диктовала потребность развития образования, устремленного к подготовке специалистов в сфере сельского хозяйства. Эта политика поддерживалась и Императором, но он уже не в силах был оказать должного воздействия, при котором реформа могла бы принести добротные плоды.

П. А. Игнатьев придерживался либеральных взглядов, приумножая популярность в общественных и интеллектуальных кругах. В апреле 1915 г. П. Н. Игнатьев созвал совещание попечителей учебных округов, на котором охарактеризовал общие направления новой школьной политики, инициатором которой он был сам. Материалы для совещания по реформе средней школы готовились в виде примерных программ и объяснительных записок к ним. В том же 1915 г. хорошо подготовленные документы представили для рассмотрения в качестве проекта реформы народного образования¹. Разработанные в разных комиссиях примерные программы и объяснительные записки воплощали в себе «то лучшее, чем располагала либерально-буржуазная педагогическая мысль».

Стремительный рост числа учебных заведений требовал от министерства активной деятельности. Целый ряд реформистских шагов был предпринят в министерстве, возглавляемым П. Н. Игнатьевым. Для того чтобы справиться с вопросами управления системой высшего образования, в марте 1916 г. в министерстве народного просвещения были созданы новые структуры: Совет по делам высших учебных заведений и Совет по делам профессионального образования.

Совет по делам высших учебных заведений был создан для разработки и предварительного обсуждения законопроектов, правил, инструкций, общих мероприятий в министерстве с целью объединить управление подведомственными высшими учебными заведениями. Совет занимался эвакуацией высших школ, изучением финансового положения университетов и институтов, открытием новых вузов, разработкой правил приема и другими вопросами, касающимися укрепления и развития вузов.

Совет по делам профессионального образования был создан с целью согласования управления высшими учебными заведениями различной ведомственной подчиненности. Совет являлся последней инстанцией в решении таких вопросов высшего специального образования, как изда-

¹ Материалы по реформе средней школы. Примерные программы и объяснительные записки, изданные по распоряжению г. министра народного просвещения. Пг. : Сенатская типография, 1915.

ние законоположения о специальных высших школах, планирования их развития, координации их деятельности, а также согласования систем специального и общего высшего образования. Контроль за состоянием образования на местах предполагалось осуществлять силами губернских советов по делам профессионального образования. Однако Совет при министерстве народного просвещения практически не успел начать работу, он собирался на заседания только два раза. Стремление министра к развитию образования, к углублению его, к воспитанию достойных специалистов, способных развивать экономику и культуру России, не находило поддержки. Образование осталось в стороне как от тех, кто стремился к репрессивным мерам и твердо стоял на позиции консерватизма, так и со стороны революционно настроенных людей, с жадностью стремящихся сломать старый строй, не имея ясного представления, как нужно обустроить Россию. Урон развитию образования наносили продолжающиеся военные действия, отвлекавшие большие силы и средства не только материального и физического характера, но и морального. Количественный рост числа учебных заведений не давал существенного приращения образованности народа, который не в силах был правильно осмыслить складывающуюся реальную обстановку в России.

За время своего пребывания на посту министра Игнатьев провел два совещания попечителей учебных округов, в феврале 1915 и марте 1916 г., а также ряд педагогических съездов, на которых обсуждались важные вопросы будущей реформы. «Необходимо через школу, — говорил Игнатьев на этих совещаниях, — способствовать развитию производительных сил страны: школа должна служить жизни и нуждам населения»¹. Министр народного просвещения предпринимал все возможное, что могло служить делу развития образования. Несмотря на ограничение прироста бюджета народного образования, вызванного тяжелым положением, в каком оказалась Россия, число высших и средних учебных заведений при Игнатьеве увеличилось, и министерству удалось получить средства на поддержку ряда женских и частных вузов.

П. Н. Игнатьев активно участвовал в деятельности прогрессивной группы либеральных министров, выступавших за отвергнутый царем компромисс с Государственной Думой, что впоследствии послужило причиной его быстрой отставки. Кроме того, содержание предлагавшейся им реформы образования вызвало резкое неприятие со стороны консервативных сил. В результате проекты предложенных им реформ были правительством отклонены² и не реализованы; историки заключают, что в сложившихся условиях осуществить свою реформу Игнатьев не

¹ Балашев, Е. М. Школа в российском обществе 1917—1927 гг. М. : РАН, 2003. С. 15; Материалы по реформе средней школы. Примерные программы и объяснительные записки. Пг. : Сенатская типография, 1915. С. 553.

² Богуславский М. В. Игнатьев Павел Николаевич // Российская педагогическая энциклопедия. 1996.

мог¹. Высоко образованный и понимавший, как нужно развивать образование, Игнатьев не находил должной поддержки в своем окружении. Консервативные силы и отвлеченность многих революционной идеологией серьезно препятствовали развитию достойного образования. Силы и средства растрачивались на то, что не могло служить народу и создавать для него достойные условия полноценной жизни. Продуктивные идеи реформирования образования не тронули интересы чиновников, проявивших явное несогласие с министром народного просвещения, и Н. П. Игнатьев был отправлен в отставку.

Сторонники реформы образования предусматривали в перспективе введение единой школы, гимназии с семилетним сроком обучения, разделенной на две ступени. Первая ступень образования представляла собой начальную школу. С первого по третий классы обучения — это первая ступень. Вторая ступень реализовывалась от 4 до 7 класса. На второй ступени предусматривались три специализации. Первая — новогуманитарная, с приоритетным изучением русского языка и литературы, и востребованных иностранных языков, истории. Вторая — гуманитарно-классическая, или традиционная русская гимназия с углубленным изучением латинского и греческого языков. Третья — реальная, с приоритетным изучением математики и естественных дисциплин. Сосредоточенность на языковую подготовку вызвана тем, что язык рассматривался как средство формирования высокого нравственного мировоззрения молодого поколения.

Важно отметить, что особое внимание обращалось на необходимость соответствия среднего образования потребностям общества и интересам экономики. Признавалась необходимой преемственность программ средней школы и последующих этапов профессиональной подготовки. Предлагалось ввести в школе трудовое начало как средство воспитания. Гордостью проекта реформы была демократизация системы управления народным образованием. В проектах предлагалось создать при гимназиях комитеты, в которые бы вошли представители широкой общественности. Педагогические советы гимназий наделялись правом самостоятельно разрабатывать учебные планы и программы, решать хозяйственные вопросы².

К самому концу 1916 г., когда обстановка в России обострилась до предела, проблемы образования сместились со своих первоочередных позиций. Но министра народного просвещения назначили в установленном порядке. На эту должность был поставлен человек с хорошей научной подготовкой, но не имевший достаточной педагогичности, чтобы предпринять достойные меры развития образования в сложившейся в России обстановке. Николай Константинович Кульчицкий, последний

¹ Материалы по реформе средней школы. Примерные программы и объяснительные записки. Пг. : Сенатская типография, 1915. С. 553.

² URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/270162#cite_note-.D0.A7.D0.A1.D0.9A-1.

министр народного просвещения царской России, назначен на этот пост 27 декабря 1916 г. До назначения министром Н. К. Кульчицкий в основном занимался медицинской наукой. С 1880 г., после окончания учебы в Харьковском университете, оставлен при этом вузе для продолжения учебы и получения профессорского звания, где в 1883 г. стал приват-доцентом и с 1885 г. работал на кафедре гистологии. В 1889 г. получает ученое звание профессор и продолжает работу на кафедре гистологии и эмбриологии Харьковского университета. С 1897 по 1901 г. занимает должность декана медицинского факультета. С 1908 г. заведовал кафедрой описательной анатомии и удостоен ученого звания заслуженного профессора. 27 февраля 1912 г. назначен попечителем Казанского учебного округа. С 30 июня 1914 г. — попечитель Санкт-Петербургского учебного округа.

Работу министра Кульчицкий начал с распоряжения о том, что всем чиновникам учебного ведомства нужно являться на службу в форменной одежде. Н. К. Кульчицкий много труда вложил в развитие науки, но на посту министра не оставил заметного следа, на котором можно было бы увидеть полезные разработки или советы для развития просвещения в России.

В октябре 1917 г. министерство народного просвещения прекратило свое существование, его функции перешли к новому органу исполнительной власти в сфере образования — Народному комиссариату по просвещению РСФСР.

Революционные события, прокатившиеся по всей России, разрушили все, что можно было разрушить, в надежде создать новое просвещение. Ставились большие задачи, но не все они могли быть решены теми способами, которые по своей жестокости не соответствовали революционным лозунгам, не создавали условий для достойной и полноценной жизни народа. Одну из главных задач решили — ликвидировали безграмотность. Но ожидаемого порядка, способного повышать образованность народа, его культуру того уровня, при котором можно ощущать истинную полноту жизни, за прошедшее столетие не создали.

Не выдержав жесткости, постоянных запретов, откровенного лукавства, угнетения прав человека на свободу, вселивших в душу россиянина ненависть и безнадежность, в окружении низкого уровня жизни, в соседстве с низкой образованностью, привели к слому советского строя. Но при этом сложились стереотипы мышления, глубоко проникшие в сознание нашего народа и серьезно препятствующие пониманию, как плодотворно следует использовать свой разум, наполняя его тем знанием, которое формирует новые способности, нужные для обустройства полноценной жизни.

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

УДК 347.72

© Потапов Н. А.

— кандидат юридических наук, доцент
кафедры «Гражданское право и гражданский процесс»
Юридического института
Московского государственного университета
путей сообщения Императора Николая II

ПРЕДЕЛЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

Аннотация. Статья посвящена пределам административной ответственности юридических лиц. Автором в ходе проведенного исследования внесены предложения по усовершенствованию законодательства об административной ответственности юридических лиц.

Ключевые слова: юридическая ответственность; освобождение от ответственности; правонарушение; корпорация; юридические лица.

© Potapov N.

— candidate of legal sciences, docent
of department of civil law and civil process
of Institute of Law of the Moscow state University
of Railway Engineering

THE SCOPE OF ADMINISTRATIVE LIABILITY OF LEGAL ENTITIES

Abstract. The article is devoted to the limits of the administrative liability of legal persons. The author in the study made proposals to improve the legislation on administrative liability of legal persons.

Keywords: legal liability; exemption from liability; crime; corporation; legal entities.

Пределы административной ответственности следует рассмотреть на примере отдельных статей КоАП РФ.

Статья 19.28 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица.

Одна из существенных особенностей указанной статьи заключается в том, что противоправное деяние совершается неким физическим лицом, а к ответственности привлекается юридическое лицо. При этом поведе-

ние физического лица может быть не согласованным с органами управления юридического лица. Так, физическое лицо может действовать, не уведомляя о том юридическое лицо, в интересах которого оно действует, вопреки волеизъявлению органа управления юридического лица и даже ложно понимая интересы юридического лица или заблуждаясь относительно этого интереса. Например, в решении от 4 февраля 2011 г. № 1-54/2011 Ленинского районного суда г. Перми описывается ситуация, когда знакомый учредителя организации, действуя самостоятельно и не поставив в известность ни юридическое лицо, ни его бенефициара, предлагал взятку за возврат конфискованных игровых автоматов.

«В правоприменительной практике встречаются примеры привлечения к административной ответственности юридического лица за противоправные действия, совершенные физическим лицом, юридически не связанным с данным юридическим лицом, если есть основания полагать, что эти действия были прямо или косвенно совершены в интересах этого юридического лица»¹.

Начиная с 2007 г. законодатель последовательно проводит политику ужесточения административной ответственности, в результате «КоАП переживает революцию штрафов, размеры которых увеличились многократно, в особенности для юридических лиц. Выбранный законодателем способ построения штрафов (высокий размер — до 1 млн руб., узкая вилка, безальтернативный характер) преследовал цель минимизации рисков коррупции и усиления эффекта общей и частной превенции, повышения уровня дисциплины в административно-правовой сфере. Очевидно, что такие драконовские санкции должны были сделать “экономически” невыгодным совершение административных правонарушений. Но повышая уровень дисциплины, а также превенции правонарушений, законодателю важно избегать деформации механизма административной ответственности, который не может нормально работать, если не обеспечиваются соразмерность и индивидуализация наказания. Законодателю необходимо учитывать, что чрезмерное усиление административной ответственности оборачивается общим снижением ее эффективности. Исследователи давно доказали, что усиление ответственности за пределами какого-то критического интервала (порога ощущения) либо теряет всякий смысл и перестает ощущаться, либо вызывает реакции, прямо противоположные ожидаемым»².

Вместе с тем тенденция усиления наказания в отдельных случаях продолжается. Так, Федеральным законом от 8 марта 2015 г. № 35-ФЗ установлено, что с 6 сентября 2015 г. в абз. 1 ч. 1 ст. 3.5 слова «20.28

¹ Зырянов С. М., Цирин А. М. Административная ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица // Журнал российского права. 2015. № 2. С. 82—90.

² Тарибо Е. В. Конституционная проверка законодательства об административных правонарушениях: актуальные проблемы // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 5. С. 32—38.

настоящего Кодекса, — трехсот тысяч рублей» заменены словами «20.28 настоящего Кодекса, — трехсот тысяч рублей, в случаях, предусмотренных статьей 11.7.1 настоящего Кодекса, — пятисот тысяч рублей».

Важное значение в толковании пределов административной ответственности имеет деятельность Конституционного Суда РФ (далее — КС РФ). Одной из основных характеристик правовых позиций Суда, выделяемых в специальной литературе, является их общий характер.

Как отмечает судья Н. С. Бондарь, «это свойство состоит не только в том, что выраженная в решении Конституционного Суда правовая позиция распространяется на всех субъектов права на всей территории России; это универсальная характеристика всех социальных, в том числе правовых, явлений, имеющих не индивидуализированную, адресную направленность своего воздействия, а общий характер. Наряду с данным свойством общности (или — что несколько иное, но также относится к данной характеристике — обобщенности) правовая позиция Конституционного Суда носит общий характер еще и в том плане, что она распространяется не только на тот конкретный случай, который стал предметом рассмотрения в Конституционном Суде, но и на все аналогичные случаи, имеющие место в правовой практике. Внешне это сближает правовую позицию Конституционного Суда с судебным прецедентом. Но это лишь внешнее сходство, если иметь в виду, что под аналогичными случаями в конституционном правосудии подразумеваются прежде всего аналогичные правовые нормы, получившие оценку в рамках правовой позиции Конституционного Суда. Так, признание неконституционной нормы закона одного субъекта РФ распространяется на аналогичные нормы регионального законодательства всех других субъектов РФ»¹.

Постановлением КС РФ от 17 января 2013 г. № 1-П положение ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ, предусматривающее во взаимосвязи с закрепленными данным Кодексом общими правилами назначения административного наказания возможность привлечения юридического лица к административной ответственности в виде административного штрафа в определенных им пределах — от 300 тыс. до 500 тыс. руб., признано не соответствующим Конституции РФ, ее ст. 17, 19 (ч. 1 и 2), 34 (ч. 1), 35 (ч. 1—3) и 55 (ч. 3), постольку, поскольку установленный этим положением значительный минимальный размер административного штрафа в системе действующего правового регулирования, не допускающего назначение административного наказания ниже низшего предела соответствующей административной санкции, не позволяет во всех случаях в полной мере учесть характер совершенного административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, а также иные имеющие значение для дела существенные обстоя-

¹ Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма; Инфра-М, 2011. С. 131—132.

тельства и тем самым — обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания.

КС РФ указал, что впредь до внесения в КоАП РФ надлежащих изменений размер административного штрафа, назначаемого юридическому лицу за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ, может быть снижен антимонопольным органом или судом на основе требований Конституции РФ и правовых позиций КС РФ, выраженных в данном Постановлении.

Отметим, что Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 343-ФЗ «О внесении изменений в статью 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» минимальный размер административного штрафа за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ, снижен с 300 тыс. до 50 тыс. руб.

Постановление КС РФ от 17 января 2013 г. № 1-П применяется арбитражными судами при рассмотрении дел об оспаривании постановлений антимонопольных органов о привлечении к административной ответственности по ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ, а также часто используется при мотивировании выводов о возможности освобождения от административной ответственности на основании ст. 2.9 КоАП РФ.

Некоторые авторы считают, что на основании Постановления КС РФ от 17 января 2013 г. № 1-П снижать размер административного штрафа по каким-либо иным административным правонарушениям, кроме ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ, не представляется возможным.

В частности, Е. Тарибо и М. Козленко отмечают, что «в противном случае возникают серьезные риски механического переноса правовых позиций Суда на составы административных правонарушений, имеющие в основе своей специфику как с точки зрения объекта охраняемых законом правоотношений, так и с учетом состава лиц, которые в них участвуют. Однако это не препятствует при наличии к тому поводов и оснований ставить вопрос о конституционности соответствующего размера административного штрафа в Конституционном Суде»¹.

Однако Е. Овчарова и Е. Лазарева полагают, что «позиция Конституционного Суда РФ об учете при рассмотрении дела об административном правонарушении характера и обстоятельств совершенного административного правонарушения, имущественного и финансового положения правонарушителя, иных имеющих значение для дела существенных обстоятельств в целях обеспечения назначения справедливого и соразмерного административного наказания и о возможности назначения административного наказания ниже низшего предела соответствующей административной санкции имеет универсальный характер и может

¹ Тарибо Е., Козленко М. О соразмерности наказания за непредставление сведений (комментарий к Постановлению КС РФ от 17 января 2013 г. № 1-П) // Конкуренция и право. 2013. № 2. С. 57.

быть использована при рассмотрении любых категорий дел об административных правонарушениях»¹.

Критикуя правоприменительную практику тех арбитражных судов, которые выступают за ограничительное применение рассматриваемой правовой позиции КС РФ, данные авторы отмечают, что, «поскольку предметом рассмотрения являлась конституционность части 5 статьи 19.8 КоАП РФ, соответственно, в резолютивной части указанного Постановления разрешен вопрос о конституционности оспариваемой нормы»².

Однако в п. 4 мотивировочной части КС РФ указывает, ссылаясь на правовые позиции, сформулированные в Постановлениях от 15 июля 1999 г. № 11-П и от 27 мая 2008 г. № 8-П, что при привлечении юридических лиц к административной ответственности необходимо по аналогии с уголовным законодательством учитывать требования адекватности санкции характеру и тяжести совершенного деяния, последствия ее применения для юридического лица и вред, который был причинен в результате деяния, а также иные существенные обстоятельства, обуславливающие индивидуализацию при применении той или иной санкции.

Таким образом, полагаем, что на основании Постановления КС РФ от 17 января 2013 г. № 1-П можно ставить вопрос о снижении размеров административных штрафов ниже низшего предела и по другим составам административных правонарушений, а не только по ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ.

Практика законодательного регулирования административных штрафов, применяемых к юридическим лицам, сложившаяся после принятия КоАП РФ, показывает, что их размеры, изначально установленные за те или иные административные правонарушения, в том числе применительно к наиболее значимым для прав и свобод граждан, рыночной экономики, общественной безопасности, охраны окружающей среды и природопользования сферам общественных отношений, подверглись корректировке в сторону существенного увеличения, что было обусловлено различными факторами, связанными преимущественно с формированием ответственного отношения к правовым предписаниям, основанного на осознании важности их безусловного исполнения.

Как подчеркнул КС РФ, само по себе законодательное регулирование, направленное на усиление административной ответственности, не выходит за рамки полномочий федерального законодателя, который, как отмечал КС РФ, вправе вводить более строгие — соразмерные реалиям того или иного этапа исторического развития — административные наказания за административные правонарушения, объектами которых

¹ Овчарова Е., Лазарева Е. КС РФ разрешил административное наказание ниже низшего предела // Конкуренция и право. 2013. № 2. С. 59.

² Там же.

выступают общественные отношения, нуждающиеся в повышенной защите государства (Постановления от 17 января 2013 г. № 1-П и от 14 февраля 2013 г. № 4-П). В таком контексте положения КоАП РФ, являющиеся предметом рассмотрения КС РФ по настоящему делу и предусматривающие повышенные размеры административных штрафов за деяния, которые — в их крайне противоправном выражении — могут существенно затрагивать интересы недропользования как одной из основ благосостояния страны, создавать реальную угрозу жизни и здоровью граждан вследствие грубого нарушения требований промышленной безопасности или технических регламентов, приводить к дестабилизации финансовой системы страны, деформированию корпоративных начал экономического развития и тем самым — к заметному ухудшению социально-экономической ситуации, не могут расцениваться как отступление от критериев конституционной соразмерности.

Таким образом, положения ч. 1 ст. 7.3, ч. 1 ст. 9.1, ч. 1 ст. 14.43, ч. 2 ст. 15.19, ч. 2 и 5 ст. 15.23.1 и ст. 19.7.3 КоАП РФ, устанавливающие минимальные размеры административных штрафов, применяемых в отношении юридических лиц, совершивших предусмотренные ими административные правонарушения, не соответствуют Конституции РФ, ее ст. 17 (ч. 3), 19 (ч. 1 и 2), 34 (ч. 1), 35 (ч. 1, 2 и 3) и 55 (ч. 3), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования эти законоположения во взаимосвязи с закрепленными данным Кодексом общими правилами применения административных наказаний не допускают назначения административного штрафа ниже низшего предела, предусмотренного соответствующей административной санкцией (100 тыс. руб. и более), и тем самым не позволяют надлежащим образом учесть характер и последствия совершенного административного правонарушения, степень вины привлекаемого к административной ответственности юридического лица, его имущественное и финансовое положение, а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации административной ответственности обстоятельства и, соответственно, обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания.

Вводя для юридических лиц административные штрафы, минимальные размеры которых составляют значительную сумму, федеральный законодатель, следуя конституционным требованиям индивидуализации административной ответственности и административного наказания, соразмерности возможных ограничений конституционных прав и свобод, обязан заботиться о том, чтобы их применение не влекло за собой избыточного использования административного принуждения, было сопоставимо с характером административного правонарушения, степенью вины нарушителя, наступившими последствиями и одновременно позволяло бы надлежащим образом учитывать реальное имущественное и финансовое положение привлекаемого к административной

ответственности юридического лица¹.

КС РФ обратил внимание на особую роль суда как независимого и беспристрастного арбитра и наиболее компетентного органа государственной власти в сфере определения правовой справедливости. В связи с этим, пока в КоАП РФ не внесены изменения, предусматривающие возможность снижать минимальный размер административного штрафа, принятие решения о назначении юридическому лицу административного штрафа ниже низшего предела санкции нормы об административной ответственности допускается только в исключительных случаях и лишь в судебном порядке как при рассмотрении, так и при пересмотре судом дела об административном правонарушении юридического лица.

Эта правовая позиция, как отметил КС РФ, не может быть применена в делах об административных правонарушениях, постановления либо решения по которым уже приняты, но не вступили в законную силу. Исключение составляют дела заявителей жалоб в КС РФ, по которым было вынесено Постановление от 25 февраля 2014 г. № 4-П.

Практика КС РФ по делам о проверке КоАП РФ показывает следующее. Курс на усиление административной ответственности выявил несбалансированность решений, принимаемых законодателем: репрессивные меры оказались не обеспечены необходимыми компенсаторными механизмами. Обнаружилось, что имеющиеся в КоАП РФ правовые средства, призванные обеспечивать соблюдение принципов соразмерности и индивидуализации наказания, либо недостаточны (институт рассрочки штрафа), либо работают неудовлетворительно (институт малозначительности). При этом другие механизмы сознательно устранены из КоАП РФ (институт «ниже низшего», более глубокая дифференциация штрафа либо его замена альтернативным наказанием в виде предупреждения). На этом фоне вступили в противоречие основополагающие нормы КоАП РФ, регулирующие порядок назначения наказаний. С одной стороны, при назначении наказания необходимо максимально учесть характер совершенного правонарушения, имущественное и материальное положение правонарушителя, а также смягчающие обстоятельства. С другой стороны, правоприменительные органы жестко связаны правилом о недопустимости выхода за пределы санкции.

Таким образом, законодателю необходимо внести изменения в КоАП РФ для того, чтобы учесть предусмотренную Постановлением от 25 февраля 2014 г. № 4-П правовую позицию с учетом не только возможности, но и ограничений применения административных штрафов в качестве меры административного наказания юридического лица ниже низшего предела санкции нормы об административной ответственности.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2014 г. № 4-П.

Литература

1. Бондарь, Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия / Н. С. Бондарь. — М. : Норма; Инфра-М, 2011.
2. Зырянов, С. М. Административная ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица / С. М. Зырянов, А. М. Цирин // Журнал российского права. — 2015. — № 2. — С. 82—90.
3. Овчарова, Е. КС РФ разрешил административное наказание ниже низшего предела / Е. Овчарова, Е. Лазарева // Конкуренция и право. — 2013. — № 2. — С. 59.
4. Тарибо, Е. В. Конституционная проверка законодательства об административных правонарушениях: актуальные проблемы / Е. В. Тарибо // Журнал конституционного правосудия. — 2014. — № 5. — С. 32—38.
5. Тарибо, Е. О соразмерности наказания за непредставление сведений (комментарий к Постановлению КС РФ от 17 января 2013 г. № 1-П) / Е. Тарибо, М. Козленко // Конкуренция и право. — 2013. — № 2. — С. 57.

УДК 347.4

© Баскакова И. В.

— кандидат юридических наук, доцент
кафедры «Гражданское право и гражданский процесс»
Юридического института
Московского государственного университета
путей сообщения Императора Николая II
iv_baskakova@rambler.ru

© Макеева М. Е.

— студентка Юридического института
Московского государственного университета
путей сообщения Императора Николая II

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОГОВОРА РОЗНИЧНОЙ КУПЛИ-ПРОДАЖИ

Аннотация. В данной статье с практической точки зрения рассматривается договор розничной купли-продажи. Авторами проанализировано действующее российское законодательство в данной сфере, выявлены его несовершенства и противоречия. Также представлены возможные решения поставленных проблем.

Ключевые слова: договор; розничная купля-продажа; продавец; покупатель; цена.

© Baskakova I.

— candidate of legal sciences, docent
of department of civil law and civil process
of Institute of Law of the Moscow state
University of Railway Engineering
Iiv_baskakova@rambler.ru

© Makeeva M.

— student of Institute of Law of the Moscow state
University of Railway Engineering

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF RETAIL SALE CONTRACT

Abstract. In this article from the practical point of view the retail sale contract is considered. The authors have analyzed the current Russian legislation in this sphere, determined its imperfections and contradictions. Also

shows possible solutions of these problems.

Keywords: contract; the retail sale contract; seller; consumer; cost.

На сегодняшний день договор розничной купли-продажи — это самый распространенный гражданско-правовой договор. Каждый день тысячи людей вступают в правовые отношения, совершают мелкие и крупные покупки, не думая обо всех правовых тонкостях отношений между профессиональным продавцом и рядовым покупателем. А развитие научно-технического прогресса влияет в том числе и на такой старейший институт права, как розничная купля-продажа. Например, продажа товаров дистанционным способом включает в настоящее время возможность продажи не только через каталоги, проспекты, буклеты, фотоснимки, но и с помощью сети Интернет.

В законодательстве, регулирующем отношения в сфере розничной купли-продажи, полно различных неясностей и противоречий. Поэтому рассмотрение данной темы является актуальным.

Договору розничной купли-продажи посвящен параграф 2 гл. 30 ГК РФ. Согласно п. 1 ст. 492 продавец, осуществляющий предпринимательскую деятельность по продаже товаров в розницу, обязуется передать покупателю товар, предназначенный для личного, семейного, домашнего или иного использования, не связанного с предпринимательской деятельностью. Из этого определения можно сделать вывод, что продавцом по договору может быть только тот, кто осуществляет предпринимательскую деятельность по продаже товаров в розницу. Однако существует множество лиц, кто продает отдельные, штучные товары, не преследуя при этом для себя цель систематического извлечения прибыли. Например, граждане, испытывающие потребность в деньгах или желающие избавиться от ненужных им вещей, распродают их поштучно; вряд ли это подпадает под признаки предпринимательской деятельности. В связи с этим считаем, что поскольку данные отношения не попадают под определение договора розничной купли-продажи, то к ним следует применять параграф 1 гл. 30 ГК РФ, регулирующий общие положения о купле-продаже.

Из данного определения возникает следующий вопрос. Покупателем, по смыслу договора, является лицо, приобретающее товары для личного, семейного, домашнего или иного использования, не связанного с предпринимательской деятельностью. Однако подчас затруднительно понять, для каких именно целей лицо приобретает определенный товар. Предположим, что водитель грузовика, перевозящего строительные материалы, приезжает на заправку. Понять, для каких целей будет использоваться этот бензин, затруднительно. Неясно, выступает ли водитель в данном конкретном случае как потребитель, или же бензин будет использоваться для предпринимательских целей. И, соответственно, возникает вопрос о том, как квалифицировать эти отношения в случае, если

данный бензин оказался некачественным. По нашему мнению, в том случае, если будет доказано, что данный автомобиль использовался гражданином в своих личных целях, будут применяться нормы розничной купли-продажи, если же он управляет автомобилем, которым владеет или пользуется юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, данные отношения будут регулироваться нормами договора поставки.

Приведем другой пример. Гражданин, который зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя, покупает автомобиль. Этот автомобиль он приобретает как для личного, семейного использования, так и для своей предпринимательской деятельности. Считаем возможным утверждать в данной ситуации, что договор, по которому вещь приобретается гражданином, и при этом не указано, что он действует как индивидуальный предприниматель, является договором розничной купли-продажи.

Исходя из указанного определения договора, закономерно было бы считать, что покупателями являются физические лица, поскольку сложно представить личное и иное подобное использование товара юридическим лицом (юридическое лицо или организация — это не личность).

Однако ст. 497 ГК РФ гласит, что договор розничной купли-продажи товара по образцам или договор розничной купли-продажи, заключенный дистанционным способом продажи товара, считается исполненным с момента доставки товара в место, указанное в таком договоре, а если место передачи товара таким договором не определено, с момента доставки товара по месту жительства покупателя-гражданина или месту нахождения покупателя — юридического лица. Аналогичная формулировка содержится и в ст. 499 ГК РФ (продажа товара с условием о его доставке покупателю). Из данных положений можно сделать вывод, что покупателем по договору розничной купли-продажи может быть не только гражданин, но и юридическое лицо. Однако здесь следует также оговориться. Покупателем в отношениях розничной купли-продажи могут выступать только те юридические лица, которые не осуществляют предпринимательскую деятельность [3; с. 11]. Соответственно о коммерческих организациях как о розничных покупателях мы говорить не можем. Исключением, по нашему мнению, в данном случае будет являться приобретение товаров коммерческой организацией в благотворительных целях, поскольку в данном случае будут преследоваться цели, не связанные с предпринимательской деятельностью.

О том, что понятия «покупатель» (которое включает в себя как физических, так и юридических лиц) и «потребитель» (которое включает в себя исключительно граждан) не идентичны, свидетельствует п. 3 ст. 492 ГК РФ, которая говорит, что к отношениям по договору розничной купли-продажи с участием покупателя-гражданина, не урегулированным ГК РФ, применяются законы о защите прав потребителей и иные

правовые акты, принятые в соответствии с ними. Закон РФ «О защите прав потребителей», раскрывая понятие «потребитель», четко оговаривает, что таковым является только гражданин.

Интересным представляется вопрос о цене как существенном условии договора розничной купли-продажи. Из определения договора розничной купли-продажи, содержащегося в ст. 492 ГК РФ, не следует, что цена является существенным условием договора. Более того, согласно ст. 500 этого же параграфа гл. 30 ГК РФ (регулирующего договор розничной купли-продажи) покупатель обязан оплатить товар по цене, объявленной продавцом в момент заключения договора розничной купли-продажи, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или не вытекает из существа обязательства. То есть из самого существа обязательства может вытекать возможность не указания цены в договоре розничной купли-продажи. Очевидно, здесь необходимо применять в том числе ст. 424 ГК РФ, в ч. 3 которой сказано, что при не указании цены исполнение договора должно быть оплачено по цене, которая при сравнимых обстоятельствах обычно взимается за аналогичные товары. Более того, в п. 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. №17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» сказано: законодательство о защите прав потребителей распространяется и на отношения по приобретению товаров (работ, услуг) по возмездному договору, если цена в таком договоре не указана [1]. Соответственно, Верховный Суд РФ признает договоры розничной купли-продажи без указания цены товара заключенными, что свидетельствует о том, что цена не является существенным условием договора. Однако согласно ст. 494 ГК РФ выставление в месте продажи товаров, демонстрация их образцов или предоставление сведений о продаваемых товарах в месте их продажи признается публичной офертой независимо от того, указаны ли цена и другие существенные условия договора розничной купли-продажи, за исключением случая, когда продавец явно определил, что соответствующие товары не предназначены для продажи. То есть фраза «цена и другие существенные условия договора розничной купли-продажи» свидетельствует о том, что цена является существенным условием договора.

Среди авторов также нет единого мнения на этот счет. Так, в современной литературе находим положение о том, что «к существенным условиям договора розничной купли-продажи относится только его предмет [4; с. 12]. Однако в другом издании говорится: «Цена договора розничной купли-продажи является его существенным условием лишь в случаях, прямо предусмотренных законом, например, при продаже товара в рассрочку». [5; с. 45].

В. В. Витрянский вообще считает, что цена является существенным условием всякого возмездного договора. Он делает вывод о том, что «в заключенном договоре нет и не может быть никаких случайных усло-

вий. В заключенном договоре для его сторон нет условий обычных или случайных, основных или второстепенных. Все условия должны исполняться надлежащим образом, нарушения любого из условий договора влечет применение ответственности. Таким образом, все условия заключенного договора являются существенными» [2; с. 3]. Однако данное мнение противоречит буквальному толкованию п. 3 ст. 424 ГК РФ.

Неудачна также формулировка ст. 493, которая касается момента заключения договора. Законодатель пишет, что договор розничной купли-продажи считается заключенным в надлежащей форме с момента выдачи продавцом покупателю кассового или товарного чека или иного документа, подтверждающего оплату товара. Однако отсутствие у покупателя указанного документа не лишает его возможности ссылаться на свидетельские показания в подтверждение заключения договор. В связи с данным непонятным положением считаем правильным, что момент заключения договора нужно связывать с оплатой товара, а не с выдачей документа.

Прослеживаются также разночтения в вопросе регулирования прав покупателя в случае продажи товара ненадлежащего качества по ГК РФ и Закону РФ «О защите прав потребителей».

Так, в соответствии со ст. 503 ГК РФ в случае продажи товара ненадлежащего качества покупатель имеет в том числе право на замену его на товар надлежащего качества и право на отказ от исполнения договора и возврат уплаченной за товар суммы. Эти два требования, если речь идет о техническом сложном товаре, покупатель может предъявить только при наличии существенного нарушения требований к его качеству.

Однако в соответствии со ст. 18 Закона РФ «О защите прав потребителей» в отношении технически сложного товара потребитель в случае обнаружения в нем недостатков вправе отказаться от исполнения договора купли-продажи и потребовать возврата уплаченной за такой товар суммы либо предъявить требование о его замене на товар этой же марки (модели, артикула) или на такой же товар другой марки (модели, артикула) с соответствующим перерасчетом покупной цены в течение 15 дней со дня передачи потребителю такого товара. По истечении этого срока указанные требования подлежат удовлетворению в одном из следующих случаев:

- обнаружение существенного недостатка товара;
- нарушение установленных настоящим Законом сроков устранения недостатков товара;
- невозможность использования товара в течение каждого года гарантийного срока в совокупности более чем 30 дней вследствие неоднократного устранения его различных недостатков.

То есть в течение 15 дней со дня передачи товара потребитель может предъявить вышеуказанные два требования независимо от наличия в товаре существенных недостатков. Данное положение Закона нашло

свое отражение и в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. №17, согласно п. 38 которого потребитель вправе требовать замены технически сложного товара либо отказаться от исполнения договора купли-продажи и потребовать возврата уплаченной за товар денежной суммы независимо от того, насколько существенными были отступления от требований к качеству товара, при условии, что такие требования были предъявлены в течение 15 дней со дня его передачи потребителю. Как следует понимать такие разночтения в ГК РФ и в Законе РФ «О защите прав потребителей»? Ответ содержится в самом ГК РФ, где в п. 6 ст. 503 указано: правила, предусмотренные настоящей статьей, применяются, если законами о защите прав потребителей не установлено иное. Как раз иное и установлено Законом РФ «О защите прав потребителей». Таким образом, можно утверждать, что положения Закона РФ «О защите прав потребителей» распространяются исключительно на граждан-потребителей, а положения ГК РФ — на юридических лиц — покупателей по договору розничной купли-продажи.

Подводя итоги, делаем вывод, что одной из основных проблем, стоящих перед законодателем в настоящее время, является совершенствование положений о розничной купле-продаже. Несмотря на то что данный договор является одним из старейших институтов частного права, он не менее подвержен влиянию со стороны современного общества в сравнении с новейшими институтами [6; с. 544]. Необходимым является своевременное, т.е. поспевающее или даже опережающее динамически развивающийся рынок товаров и услуг совершенствование законодательства.

Литература

1. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей».
2. Витрянский, В. В. Существенные условия договора / В. В. Витрянский // Хозяйство и право. — 2008. — № 7.
3. Гражданское право : учебник : в 3 т. — Т. 2 / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. — М. : Проспект, 2003.
4. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй / под ред. О. Н. Садикова. — 5-е изд. — М. : Контракт, 2008.
5. Костенко, М. А. Коммерческое право : конспект лекций / М. А. Костенко. — Таганрог : ТТИ ЮФУ, 2007.
6. Римское частное право : учебник / под ред. И. Б. Новицкого. — М. : Юрист, 2004.

УДК 347.214.2

© Гигель С. Г.

— магистрант Юридического института
Московского государственного университета
путей сообщения Императора Николая II
email: svetlana.gigel@yandex.ru

ПОНЯТИЕ НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА В ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье приведен анализ критериев деления вещей на движимые и недвижимые, обосновывается целесообразность использования категории «недвижимая вещь» при характеристике термина «недвижимость».

Ключевые слова: недвижимость; недвижимое имущество; недвижимая вещь; прочная связь с землей.

© Gigel S.

— graduate of Institute of Law
of the Moscow state University of Railway Engineering
email: svetlana.gigel@yandex.ru

THE CONCEPT OF IMMOVABLE PROPERTY IN CIVIL LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article gives analysis of criteria of division of things on movable and immovable, explains the usefulness of the category of «immovable object» in describing the term «real estate»

Keywords: real estate; real estate; real estate; connection with the earth.

Недвижимое имущество относится к числу объектов гражданского права, наиболее детально урегулированных как в части определения его правового статуса, так и перехода прав на него (в том числе и при отчуждении). Специфический правовой режим обусловлен, в первую очередь, первичным характером недвижимости по отношению к другим видам имущества, а также ее ролью в качестве пространственно-операционной базы для экономических отношений.

Существует мнение, что недвижимость была известна на Руси еще в древнейшие времена, до пришествия варягов. Однако, на наш взгляд, следует согласиться с теми авторами, например, И. А. Покровским, Г. Ф. Шершеневичем, считавшими это предположение малоубедительным, так как в Русской Правде отсутствует понятие недвижимого имущества

как предмета сделок. Основная причина здесь в том, что земля поначалу принадлежала только обществу, как и в римском праве, и в других правовых системах.

Анализ российской дореволюционной литературы по гражданскому праву позволяет прийти к выводу, что категория «недвижимость» чаще всего исследовалась как экономическая конструкция, в которую входили объекты материального мира, выделяемые по природно-естественному признаку относительной или абсолютной неподвижности (экономическая недвижимость и недвижимость по природе). Также данная категория рассматривалась и как юридическая конструкция, предусматривающая возможность расширения или сужения круга объектов гражданских прав, признаваемых недвижимыми, путем включения в данную категорию тех из них, которые не являлись экономической недвижимостью, либо исключения из нее в силу юридического свойства отдельных видов недвижимости по природе.

Исследование большинства авторских позиций позволяет заключить, что критерии разграничения объектов на движимые и недвижимые состояли из двух элементов: а) основного; б) дополнительных (вспомогательных) критериев, конкретизирующих содержание основного. В качестве основного критерия деления вещей на движимые и недвижимые в дореволюционной правовой науке, как правило, рассматривали их способность или неспособность к перемещению. При этом относительно рукотворных, всегда принципиально перемещаемых объектов дополнительные критерии выводились через возможные последствия такого перемещения или через характеристики соответствующего объекта, позволяющие судить о его перемещаемости (неперемещаемости)¹.

В советский период учение о недвижимых вещах не получило своего развития. Однако сравнительно длительное отсутствие в законодательстве самого понятия «недвижимость» и непризнание ее объектом гражданского оборота не означает его отсутствия в правовом порядке СССР. Напротив, данное понятие стало настолько широким, что деление имущества на движимое и недвижимое потеряло востребованность и значение для законодателя и правоприменителя.

Советское законодательство о строениях и земельных участках — интересный историко-правовой материал, однако в рамках настоящей статьи, на наш взгляд, необходимо акцентировать внимание не на его хронологии, а на положениях, отражающих сущность и принципы «созревания» законов и доктринальных положений новой структуры (именно пока еще структуры, а не системы) объектов, ранее относящихся к недвижимому имуществу. С. А. Степанов выделяет три таких основ-

¹ Ермакова А. В. Исследование проблем квалификации рукотворных объектов в качестве экономической недвижимости в российской дореволюционной цивилистике // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 2. С. 75—83.

ных положения:

— первым и основным из них является приоритет правового статуса строения по отношению к земельному участку. Сооружения и здания могли находиться в государственной собственности, в собственности общественных и кооперативных организаций, а также в личной собственности граждан. Данный вид недвижимого имущества относительно свободно мог переходить от одного лица к другому, однако земельный участок мог принадлежать собственнику здания или строения только на праве бессрочного пользования¹;

— второе положение заключается в своеобразном юридическом «разрыве» земельного участка и строения, находящегося на нем. Один из главных элементов — звено «земельный участок — здание» — оказался разделен: частноправовой характер строения соседствовал с публично-правовым регулированием земельных отношений;

— третье положение, носящее показательный для иллюстрации системности объектов недвижимости характер, заключается в том, что они настолько структурно взаимосвязаны, что юридическое изъятие из состава объектов вещных прав такого важного элемента, как земельный участок, невозможно. Системная сущность данной категории объектов гражданских прав не допускает подобный «разрыв», поэтому вместо земельного участка как недвижимой вещи в законодательство вносится юридический суррогат — право бессрочного пользования, которое в определенной мере удовлетворяет системное построение объектов недвижимости².

В начале 1990-х гг., с принятием ряда основополагающих гражданских законов, деление вещей на движимые и недвижимые снова прочно входит в правовую жизнь. Наиболее значимым из них стал ГК РФ. Согласно п. 1 ст. 130 к недвижимым вещам относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства. Таким образом, именно сочетание этих двух признаков позволяет классифицировать ту или иную вещь как недвижимую. При этом, как справедливо отмечает М. А. Дмитриев, трудно согласиться с иногда высказываемой в юридической литературе точкой зрения, согласно которой под недвижимостью необходимо понимать недвижимое имущество, включающее в себя как вещи, так и имущественные права на эти вещи³. Законодатель в ст. 130 ГК РФ в качестве синонимов использует три правовых понятия: «недвижимая вещь», «недвижимость», «недвижимое имущество». Однако в цивилистике они несут неодинаковую смысловую

¹ Гражданский кодекс РСФСР, общая часть от 11 ноября 1922 г. (ст. 54).

² Степанов С. А. Недвижимое имущество в гражданском праве. М., 2004. С. 13.

³ Дмитриев М. А. Недвижимые вещи как объекты гражданских прав // Нотариус. 2013. № 5. С. 24.

нагрузку, и отождествлять их — не совсем верно.

Использование категории «недвижимая вещь» вполне закономерно, так как, по мнению большинства ученых, только *вещь* может быть объектом права собственности. Иными словами, объекты, не являющиеся вещами в физическом смысле (т.е. не обладающие свойством телесности), отнести к недвижимым нельзя, так как законодатель прямо указывает на следующие моменты:

- 1) в ст. 130 ГК РФ речь идет только о недвижимых вещах;
- 2) в п. 2 данной статьи деньги и ценные бумаги указаны как объекты, не относящиеся к недвижимости¹.

Употребляя категорию «имущество», законодатель характеризует недвижимость не только как объект, имеющий материальную оболочку, но и как совокупность прав. Поэтому в ст. 132 ГК РФ предприятие рассматривается как имущественный комплекс, а не совокупность вещей. Само упоминание об «имуществе» дает основание для такого обширного перечня объектов, входящих в его состав, включая долги, права требования и т.п. В связи с этим возникает вопрос о необходимости использования понятия «имущество» в легитимном определении недвижимости. Российский законодатель, употребляя термин «недвижимое имущество» в качестве синонима «недвижимых вещей», ограничивается в действительности только вещами. Характеристика же предприятия как специфической недвижимости представляется неким исключением, поэтому ориентироваться на данный объект в определении ее статуса нецелесообразно. Поэтому мы присоединяемся к точке зрения профессора Е. М. Тужиловой-Орданской, предлагающей исключить из ст. 130 ГК РФ упоминание о «недвижимости» и «недвижимом имуществе» и акцентировать внимание на категории «недвижимая вещь», тем самым подчеркивая, что объектом права на недвижимость являются только предметы, имеющие материальную форму².

Далее предлагаем подробнее остановиться на критериях, характеризующих понятие «недвижимость». Прочная связь объектов с землей не всегда рассматривалась исследователями в качестве условия отнесения их к категории недвижимых. Так, Г. Ф. Шершеневич в свое время указывал, что «вопрос о прочности и связи строения с землею не может быть решен принципиально с полной точностью. Решение его зависит от обстановки каждого случая в отдельности»³. На сегодняшний день степень прочности связи недвижимого объекта с землей также определяется по-разному: современный уровень техники давно позволяет перемещать

¹ Шеметова Н. Ю. Недвижимость как имущественный объект. Место недвижимости среди других вещей в гражданском праве // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2014. № 8. С. 30.

² Тужилова-Орданская Е. М. Понятие и особенности недвижимости как объекта прав по ГК РФ // Журнал российского права. 2004. № 6. С. 88—94.

³ Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. Т. 1. М., Статут, 2005. С. 170.

практически любые предметы. Кроме того, законодатель не дает однозначной трактовки понятий «прочность» или «прочная связь с землей», а судебная практика каждый раз индивидуально подходит к решению вопроса, возникла такая связь или нет. Так, например, под прочной связью с землей в постановлении Президиума Высшего Арбитражного суда РФ (ныне упраздненного) от 16 декабря 2008 г. № 9626/08 по делу № А08-7744/06-5 понимается песчаная подушка, щебеночная подготовка и слой бетона толщиной 20 см. Таким образом, прочная связь с землей — признак в достаточной мере технический и должен определяться в каждом конкретном случае отдельно, с привлечением при необходимости специалистов инженерного профиля.

Не менее важным при решении вопроса об отнесении объекта к недвижимости остается второй критерий. Речь идет о невозможности его перемещения без несоразмерного ущерба назначению. В литературе данный критерий только констатировался, а судебная практика основной упор делала на прочную связь с землей, которая утрачивает смысл, если объект может быть незатруднительно перемещен в другое место. Если редкая недвижимая вещь в современном мире не может быть перемещена в пространстве, то что следует вкладывать в одно из понятий, определяющих недвижимость объекта? Отметим, что законодатель не ставит в условие стоимость объекта, затратность перемещения, его сохранность и т.д., критерий заключается именно в причинении несоразмерного ущерба назначению.

Буквальное толкование нормы ГК РФ не дает однозначного понимания ряда существенных аспектов, а именно:

1) несоразмерный ущерб. Данное понятие нуждается хотя бы в сравнительной мере. Несоразмерности относительно чего? Есть ли мера этой «соразмерности»?

2) ущерб назначению. В чем должен выражаться этот ущерб? Каждый ли объект имеет свое назначение? В частичной невозможности нести (отправлять, выполнять) назначение?

3) несоразмерный ущерб назначению. Означает ли это оценочное понятие, что перемещение объекта может повлечь большее или меньшее затруднение в исполнении функциональных задач? Эти и многие другие вопросы пока не нашли решения ни в законодательстве, ни в науке гражданского права, ни в судебной практике¹.

Возвратимся к законодательной характеристике понятия «недвижимость». К ней закон относит, прежде всего, земельные участки, участки недр и все вещи, неотделимые от земли без несоразмерного ущерба их хозяйственному назначению (жилые дома и другие здания и сооружения, обособленные водные объекты и т.п.). Это так называемая *недвижимость по природе*, в основе выделения которой лежит фактический

¹ Степанов С. А. Указ. соч. С. 29.

критерий: тесная связь с землей. ГК РФ закрепляет лишь примерный перечень таких объектов, поэтому возможно отнесение к ним и незавершенного строительства, фактически являющегося «недозастроенным» земельным участком. Поскольку указанные объекты неотрывны от места нахождения, а сделки с ними могут совершаться в другом месте, участникам оборота (и приобретателям, в частности) необходимо точно знать их правовой режим: не находится ли этот земельный участок или дом в залоге, имеются ли у кого-либо права пользования им и т.д.), так как это влияет на цену и другие условия сделок. Узнать все это можно по результатам государственной регистрации прав на недвижимость, которая является основной особенностью ее правового режима.

Закон также распространяет режим недвижимости на некоторые объекты, «движимые» в физическом смысле, например на морские и воздушные суда, суда внутреннего плавания. Это «*недвижимости в силу закона*», выделяющиеся не по фактическому, а по формально-юридическому критерию — специальному указанию закона. Поэтому права на указанные объекты также подлежат государственной регистрации, но в особых реестрах в соответствии со специальными правилами.

Наконец, к недвижимым вещам отнесено и иное имущество: например, жилищное законодательство рассматривает в качестве них квартиры и комнаты в жилых домах (ст. 16 и 18 ЖК РФ), т.е. по сути — составные части недвижимых объектов (многоквартирных жилых домов). Точно так же недвижимостью являются и нежилые помещения, в действительности представляющие собой составные части зданий¹.

Таким образом, под недвижимостью в гражданском праве России, на наш взгляд, следует понимать сложный материальный объект (вещь), в достаточной степени прочно связанный с землей, который не может быть переносим с одного места на другое вовсе, либо без значительного повреждения его формы и утраты назначения.

Литература

1. Дмитриев, М. А. Недвижимые вещи как объекты гражданских прав / М. А. Дмитриев // Нотариус. — 2013. — № 5;
2. Ермакова, А. В. Исследование проблем квалификации рукотворных объектов в качестве экономической недвижимости в российской дореволюционной цивилистике / А. В. Ермакова // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. — 2014. — № 2;
3. Российское гражданское право : учебник : в 2 т. — Т. 1 / отв. ред. Е. А. Суханов. — М. : Статут, 2011.
4. Правоведение : учебник для студентов транспортных вузов / под ред. А. И. Землин. — М. : Юридический институт МИИТа, 2015.
5. Степанов, С. А. Недвижимое имущество в гражданском праве / С. А. Сте-

¹ Российское гражданское право : учебник : в 2 т. — Т. 1. / отв. ред. Е. А. Суханов. М. : Статут, 2011. С. 144.

панов. — М., 2004.

6. Тужилова-Орданская, Е. М. Понятие и особенности недвижимости как объекта прав по ГК РФ / Е. М. Тужилова-Орданская // Журнал российского права. — 2004. — № 6.

7. Шеметова, Н. Ю. Недвижимость как имущественный объект. Место недвижимости среди других вещей в гражданском праве / Н. Ю. Шеметова // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2014. — № 8.

8. Шершеневич, Г. Ф. Учебник русского гражданского права Г. Ф. Шершеневич. — Т. 1. — М. : Статут, 2005.

УДК 347.918

© Коваль Г. А.

— магистрант Международного института
экономики и права (г. Владивосток)
goka2014@bk.ru

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ АРБИТРАЖНОГО УПРАВЛЯЮЩЕГО

Аннотация. В статье рассматриваются историко-правовые аспекты становления института гражданско-правовой ответственности арбитражного управляющего в российском гражданском праве.

Ключевые слова: банкротство; арбитражный управляющий; гражданско-правовая ответственность; куратор; конкурсный попечитель.

© Koval G.

graduate at International Institute
economics and law (Vladivostok)

THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF LEGISLATION ON CIVIL LIABILITY TRUSTEE IN BANKRUPTCY

Abstract. The article discusses the historical and legal aspects of the formation of the Institute of civil liability of the liquidator in Russian civil law.

Keywords: bankruptcy; Trustee in bankruptcy; civil liability; curator; bankruptcy Trustee.

Арбитражный управляющий — древнейший в России профессиональный вид деятельности. После Русской Правды и Уложения 1649 г., в содержании которых отрывочно прослеживается упоминание о неких «кураторах», первые комплексные исследовательские материалы о деятельности арбитражного управляющего (куратора) мы находим в «Историческом очерке русского конкурсного процесса» А. Х. Гольмстена¹, в «Учении о несостоятельности» Г. Ф. Шершеневича². В работе последнего указывается, что Устав о банкрутах от 19 декабря 1800 г. указывал на выборность куратора из самих кредиторов, либо он сам, по собственному желанию и по согласию заимодавцев, примет на себя звание куратора. Роль куратора по Уставу о банкротстве 1740 г. сводилась к составлению перечня имущества

¹ Гольмстен А. Х. Исторический очерк русского конкурсного процесса. СПб. : Тип. В. С. Балашева, 1888. С. 292.

² Шершеневич Г. Ф. Учение о несостоятельности. Казань, 1890. С. 446.

должника, его продаже с «публичного торга» и распределения вырученных средств. Действовал куратор в интересах кредиторов и должника, что напоминает обязанности в деятельности современного конкурсного управляющего в процедуре банкротства.

В упомянутых правовых актах отражено, что куратор являлся должностным лицом, действовавшим от имени и по поручению суда. Представляется, что в историческом развитии института несостоятельности законодателем не учтен этот интересный подход. Конструкция нормы права, избранная в п. 4 ст. 20.3 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» напоминает конструкцию Устава о банкротстве 1740 г. Однако в данной норме вместо слова «государства» законодатель указал слово «общества» (в интересах должника, кредиторов и общества). Отечественный законодатель при подготовке редакции Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» не рискнул упоминать о государственности в статусе арбитражного управляющего. Вполне резонно, поскольку если современный арбитражный управляющий, будучи в ранге государственного служащего, нанесет ущерб кредиторам, то создаются предпосылки возмещения убытков государством.

В упомянутой работе Г. Ф. Шершеневича¹ мы находим его оценки взглядов историков-исследователей русского конкурсного права Зейфферта, Шульца, Фиттинга, Фукса о статусе конкурсного попечителя по Уставу о банкротах от 19 декабря 1800 г. в части представления им интересов кредиторов, должника. Автор отмечает, что они отвергают за конкурсным попечителем характер представителя кредиторов или представителя конкурсной массы, но признают за ним представителя самого несостоятельного должника. Более того, по мнению Г. Ф. Шершеневича, конкурсный попечитель — это орган суда, в связи с чем интересы должника никак не могут согласоваться с интересами кредитора, поскольку невозможно быть одновременно и представителем государства, и представителем в двух противоположных интересах. Тот факт, что суд, приняв заявление кредитора должника, не вводил процедуру банкротства, а поручал одному из членов суда составить на основании всех заявлений и сведений счет об имуществе должника, примечателен тем, что направленность работы по сбору, обработке сведений напоминает регламент современной процедуры наблюдения.

То, какие требования к куратору предъявлялись в XVIII в. в России, описал А. Х. Гольмстен². Претендент для избрания его куратором должен был соответствовать следующим условиям: «быть добрым и надежным», «неподозрительным», по статусу соответствовать пятому, низшему классу, т.е. тому сословию, люди которого имеют меньший интерес в делах должника, и соответственно меньшую «злобу» на него. Также одним из обязательных условий было подданство, соответствующее подданству креди-

¹ Шершеневич Г. Ф. Указ. соч. С. 4.

² Гольмстен А. Х. Указ. соч. С. 292.

торов. Если один из кредиторов был иностранцем, то один из кураторов избирался из иностранцев. Кураторы могли иметь своего бухгалтера и помещение для работы, вести генеральный счет и баланс средств. По Уставу о банкротах 1740 г. при выявлении медлительности в работе куратора (если в течение года дело не будет окончено) последний мог быть привлечен к ответственности в виде несения расходов на процедуру. Законом было предусмотрено, что в случае нанесения убытков, причиненных кредиторам медлительностью, куратор (присяжный поверенный) выплачивал, например, до 12% годовых от суммы задолженности должника перед кредитором. Отдельный штраф предусматривался Уставом за отказ исполнять обязанности куратора.

По Уставу 1753 г. кураторы избирались из низшего класса, на тот период это был четвертый классный чин. Каких-либо особых изменений в ответственности и требованиях к кураторам новый закон не ввел, за исключением того, что куратор должен был быть выходцем из купцов.

Не утвержденный императрицей и не востребованный практикой Банкротный Устав 1768 г. несколько менял условия подбора кураторов, установив, что их выбор должен производиться в зависимости от национальности кредиторов, и ввел понятие куратора от казны.

Уставом о банкротах 1800 г. определено максимальное количество кураторов — не более четырех, сохранены сословные требования и введены ограничения по допуску для назначения судом. Указано, что не могут быть кураторами духовные лица, мещане, крепостные и крестьяне. По жалобам в деле о банкротстве с кураторов по их неправильным действиям были установлены взыскания.

Устав о торговой несостоятельности 1832 г. значительно расширил как объем требований к кураторам, так и круг их обязанностей. В нем довольно стройно и системно изложены требования к присяжному поверенному (креатура выборов частного собрания городского общества). На первое место требований к куратору поставлено отсутствие заинтересованности в делах банкрота и отсутствие родства с банкротом. Также куратору (присяжному поверенному) было запрещено скупать иски иных заимодавцев.

Проводя сравнительный анализ с требованиями Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» об отсутствии заинтересованности арбитражного управляющего в деле банкрота, мы находим такие же условия. Анализ классификации обязанностей присяжного поверенного по Уставу 1832 г. позволяет выявить сходства с обязанностями арбитражного управляющего по действующему российскому законодательству. Устав 1832 г. предусматривал следующие обязанности куратора: произвести опись, сохранить имущество, составить валовый счет должника (в долгах и в имуществе). Закон обязывал быть хозяином конкурсной массы, продать портящееся имущество, провести допрос банкрота и его приказчиков, произвести розыск долгов, составить расчет долгов к удовлетворению, произвести оценку имущества, подать в суд еженедельный отчет, назна-

чить день первого собрания кредиторов, провести распределение вырученных средств, привести расчет удовлетворения, представить суду отчет, заключение о причинах банкротства¹.

Норма права о том, что кредитор при подаче в суд заявления о банкротстве должника заявляет и кандидатуру присяжного поверенного (куратора), дошла до наших дней и используется в действующем законодательстве о банкротстве. Законом предусматривалось, что присяжный поверенный подвергается судебному преследованию с наказанием до отстранения «от звания» в случаях, когда допускал упущения и наносил распоряжениями вред (убыток) для массы².

Дальнейшее развитие законодательства о несостоятельности шло с учетом новых согласованных временных правил, особенностей или исключения из таковых. Вместе с тем русские ученые-юристы начала XX в. подмечали прогрессирующее отставание института банкротства от развивающихся в России экономических отношений и судебной реформы 1864 г. Не удивительно, что ни открытой статистики, ни целевого обобщения практики применения судебными инстанциями гражданско-правовой ответственности к кураторам или присяжным поверенным — представителям суда, в делах о банкротстве найти не удастся. Так, А. Н. Трайнин, выступая в 1913 г. с докладом о несостоятельности (банкротстве) в Санкт-Петербургском юридическом обществе, обращал внимание на неиспользование механизма судебного преследования физических лиц, виновных в банкротствах на основе заключений конкурсных управляющих³. Однако данным ученым не сделано анализа возможности указанного проявления в практике в связи с недостаточностью экономической подготовки самих конкурсных управляющих, что вполне могло стать и открыться при рассмотрении таких заключений о злостном банкротстве в судах.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

1) отечественный институт несостоятельности (банкротства) и его ключевого лица — куратора, присяжного поверенного, в целом сформировался к 1830 г. и выделен в качестве отдельного института гражданского права;

2) содержательная часть исследуемых в работе понятий остановилась в своем развитии на Банкротном Уставе 1832 г.;

3) статус куратора, присяжного поверенного закреплен законом как представитель суда;

4) предусмотрена общая гражданско-правовая ответственность куратора, (присяжного поверенного) за убытки, нанесенные кредиторам;

¹ Гольмстейн А. Х. Указ. соч. С. 292.

² Свод Законов Российской империи / Т. XI, ч. II // Устав судопроизводства торгового / Производство дел в торговом суде / под ред. И. Д. Мордухай-Болтовского. Ст. 446. С. 1145 // URL: <http://www.consultant.ru/code/>.

³ Трайнин А. Н. Несостоятельность банкротство. Доклад в Санкт-Петербургском юридическом обществе. СПб., 1913. С. 61. // ЭБС «Университетская библиотека онлайн»: URL: http://biblioclub.ru/index.php?page=book_view&book_id=70663.

5) статистика в исследовании института несостоятельности (банкротства) не формировалась.

Новый этап в развитии законодательства о банкротстве наступил после революции 1917 г.

Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. (далее — ГК РСФСР 1922 г.) содержал нормы о банкротстве отдельных категорий юридических лиц, на что указывали ст. 94, 308, 319, 365, однако законодательство советского периода понятия арбитражного управляющего не содержало. Отечественное законодательство до 1992 г. не содержало норм права о несостоятельности (банкротстве).

Закон РФ от 19 ноября 1992 г. № 3929-1 «О несостоятельности (банкротстве) предприятий» (далее — Закон о банкротстве 1992 г.) впервые ввел понятие арбитражного управляющего и несколько требований к его кандидатуре. Согласно абз. 2 п. 4 ст. 12 указанного Закона арбитражный управляющий должен иметь высшее юридическое или экономическое образование или опыт хозяйственной работы, не иметь судимостей и не быть должностным лицом администрации должника. Закон не содержал норм права об ответственности арбитражного управляющего. Нормы права о привлечении к гражданско-правовой ответственности субъектов предпринимательской деятельности, к которым можно отнести деятельность арбитражного управляющего, были введены в 1994 г. частью первой ГК РФ.

Закон о банкротстве 1992 г. не содержал норм права, согласно которым арбитражный управляющий называется руководителем органа управления должника. В связи с этим утверждение в работе Е. В. Мурашкиной¹ о том, что правовой статус арбитражного управляющего в законодательстве о банкротстве периода 1992 г. сочетал элементы статуса предпринимателя и руководителя, представляется несколько некорректным, поскольку закон не содержал таких понятий арбитражного управляющего и его статуса в процедуре.

Следующий этап развития института несостоятельности (банкротства) характеризуется расширением государственного регулирования вглубь проблемных вопросов ответственности арбитражного управляющего. В Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — Закон о банкротстве 1998 г.) были включены ст. 19, 20, 21, регулирующие деятельность арбитражного управляющего, порог его обязательного образовательного уровня, лицензирование, его права и обязанности и порядок привлечения к гражданско-правовой ответственности. Этим же Законом (ст. 25) закреплено, что вопросы определения государственной политики по предупреждению банкротств, а также обеспечение условий реализации процедур банкротства осуществляет специальный государственный орган — Федеральная служба России по

¹ Мурашкина Е. В. Гражданско-правовая ответственность арбитражного управляющего : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

делам о несостоятельности и финансовоу оздоровлению (ФСФО России).

К функциям ФСФО России были отнесены: утверждение требований к физическим лицам, осуществляющим деятельность в качестве арбитражных управляющих; лицензирование деятельности граждан в качестве арбитражных управляющих и осуществление отзыва лицензий арбитражных управляющих, организацию системы подготовки арбитражных управляющих. Вместе с тем с марта 2004 г. Указом Президента РФ эта служба была упразднена. Часть ее функций переданы Минэкономразвития России, а функции представления интересов государства в делах о банкротстве — ФНС России¹.

В развитие нормы права о лицензировании деятельности арбитражного управляющего Правительством РФ было принято постановление от 25 декабря 1998 г. № 1544 «О лицензировании деятельности физических лиц в качестве арбитражных управляющих»². Специальная подготовка арбитражных управляющих осуществлялась по программе Минюста России. В последующем Закон о банкротстве 1998 г. уточнил и расширил права и обязанности арбитражного управляющего, распределив их по процедурам. Необходимо отметить, что до введения Закона о банкротстве 1998 г. законодатель в 1994 г. ввел в действие первую часть ГК РФ.

Статья 21 Закона о банкротстве 1998 г. в корреспонденции со ст. 5, 10, 12, 15, ГК РФ сформировала правовые основания привлечения арбитражного управляющего к гражданско-правовой ответственности за нанесенные им убытки кредиторам.

Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» значительно расширил объем требований к арбитражному управляющему, основания и возможности привлечения его к гражданско-правовой ответственности за убытки, нанесенные кредиторам в процедурах банкротства. Законодатель ввел обязательное страхование ответственности арбитражного управляющего, повысил требования к его образовательному уровню. Статьей 20 указанного Закона дано определение деятельности арбитражного управляющего: он является субъектом профессиональной деятельности и осуществляет регулируемую законом профессиональную деятельность, занимаясь частной практикой.

Таким образом, современный арбитражный управляющий имеет статусные критерии, без которых он не может быть включен арбитражным судом в процедуру банкротства. Можно назвать это базовыми качествами или критериями для вхождения (пропуск) в процедуру (в профессиональную сферу применения знаний и предоставления услуг арбитражного управления). Этот перечень статусных обязательных требований указан в ст. 2, п. 1 ст. 20, ст. 20.2, 24.1, 42 Закона.

К ним относятся:

¹ Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов власти».

² Утратило силу с 7 января 2001 г.

- наличие гражданства Российской Федерации;
- членство в одной из саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (далее — СРО АУ) (п. 2 ст. 20);
- наличие высшего образования (абз. 2 п. 2 ст. 20);
- наличие стажа руководящей работы не менее чем год и прохождение практики в качестве помощника арбитражного управляющего не менее чем полгода, или в альтернативном качестве помощника арбитражного управляющего в деле о банкротстве не менее чем два года (абз. 3 п. 2 ст. 20);
- сдача специального экзамена по программе подготовки арбитражных управляющих (экзамен сдавался по программе Минюста России) (п. 3 ст. 20 в корреспонденции со ст. 24.1);
- наличие постоянного договора страхования ответственности.

В соответствии с Законом (абз. 5 п. 2 ст. 20) обязательным является требование к арбитражному управляющему об отсутствии у него судимости, что подтверждается ежегодной справкой информационного центра МВД России¹.

В соответствии с требованиями Закона (абз. 4 п. 2 ст. 20) арбитражный управляющий обязан предоставлять в СРО АУ справку об отсутствии дисквалификации. Эта норма корреспондируется со ст. 3.2, п. 3 ст. 13.14. КоАП РФ. Справка выдается ФНС России, которая формирует и ведет базу сведений о дисквалификации арбитражных управляющих. Еще одним дополнительным требованием стало дополнительное образование путем ежегодного прохождения обучения.

В виде дополнительного более узкого требования к арбитражному управляющему (для процедур банкротства должников, деятельность которых связана со сведениями, отнесенными к государственной тайне) установлено наличие у арбитражного управляющего допуска к государственной тайне.

Состав требований к арбитражному управляющему, назначаемому судом в конкретную процедуру, определен также п. 2 ст. 20.2 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)». Так, не может быть утвержден в процедуру банкротства арбитражный управляющий, который является заинтересованным лицом по отношению к должнику, кредиторам.

Другим важным шагом законодателя в направлении минимизации нанесения ущерба кредиторам от неправомерных действий арбитражного управляющего стало введение информационной открытости в проведении процедур банкротства. Статьей 28 Закона закреплено обязательное размещение в Едином федеральном реестре (далее — ЕФР) сведений о банкротстве. ЕФР представляет собой федеральный информационный ре-

¹ Приказ МВД России от 7 ноября 2011 г. № 1121 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче справки о наличии (отсутствии) судимости и или факта уголовного преследования, либо прекращении уголовного преследования».

курс и формируется посредством включения в него сведений, предусмотренных настоящим Законом. С 1 января 2014 г. оператор ЕФР ежеквартально представляет в федеральные органы исполнительной власти сводную информацию о результатах процедур, применявшихся в деле о банкротстве. В числе этих органов — Минэкономразвития России, Минфин России, Минтруд России¹. Для работы с системой ЕФР введены электронные ключи подписи и личный кабинет арбитражного управляющего.

Некоторым усилением требований со стороны государства к профессиональной подготовке арбитражного управляющего и ответственности за нее со стороны СРО АУ можно считать приказ Минэкономразвития России от 26 декабря 2013 г. № 786, которым установлен Федеральный стандарт повышения уровня профессиональной подготовки арбитражных управляющих.

Нарушение арбитражным управляющим любого из регламентированного правила или нормы права, закрепленных в Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)», в результате которых кредиторы получают убытки, может стать основанием для привлечения его к гражданско-правовой ответственности.

Таким образом, можно сделать выводы, что:

1) к 2002 г. законодатель определился со статусом арбитражного управляющего, отнеся его профессиональную деятельность к частной практике;

2) гражданско-правовая ответственность арбитражного управляющего в процедуре банкротства складывается из элементов ответственности арбитражного управляющего и руководителя должника;

3) законодательно закрепился состав элементов гражданско-правовой ответственности арбитражного управляющего. Состав элементов состоит из отстранения от ведения процедуры, исключения из СРО АУ, судебных, административных штрафов, лишения лицензии, возмещения убытков кредиторам;

4) контроль за деятельностью арбитражного управляющего осуществляют арбитражный суд, собрание кредиторов, СРО АУ, государственные органы;

5) на протяжении действия трех законов о банкротстве законодатель последовательно расширял объем требований к арбитражному управляющему в части:

— статуса — принадлежности к одной из СРО АУ, наличие основного, а при необходимости дополнительного договора страхования ответственности, отсутствие судимости и дисквалификации;

— образовательного ценза — наличие специальной образовательной

¹ Постановление Правительства РФ от 7 ноября 2013 г. № 999 «О предоставлении оператором Единого федерального реестра сведений о банкротстве сводной информации о результатах процедур, применявшихся в деле о банкротстве, в Федеральные органы исполнительной власти».

подготовки и допуска к государственной тайне для отдельных категорий должников, дополнительное образование;

— соблюдения регламента и оформления обязательных формуляров процедуры: заключения о финансовом состоянии должника, признаков банкротства, отчетов о деятельности, протоколов собраний кредиторов;

— открытости — публикация в официальных правительственных источниках и в федеральных электронных базах сведений о банкротстве;

— контроля расходования средств конкурсной массы.

Следствием расширения требований к профессиональной деятельности арбитражного управляющего стала возможность формирования новых оснований привлечения его к гражданско-правовой ответственности.

Литература

1. Гольмстен, А. Х. Исторический очерк русского конкурсного процесса / А. Х. Гольмстен. — СПб. : тип. В. С. Балашева, 1888.

2. Мурашкина, Е. В. Гражданско-правовая ответственность арбитражного управляющего : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Мурашкина. — М., 2008.

3. Трайнин, А. Н. Несостоятельность банкротство. Доклад в Санкт-Петербургском юридическом обществе. СПб., 1913 // ЭБС «Университетская библиотека онлайн» : URL: http://biblioclub.ru/index.php?page=book_view&book_id=70663

4. Шершеневич, Г. Ф. Учение о несостоятельности / Г. Ф. Шершеневич. Казань, 1890.

УДК 347.254.2

© Неровный Г. С.

— магистрант Юридического института
Московского государственного университета
путей сообщения Императора Николая II (МИИТ)
email: georgijnerovnyj@gmail.com

ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ, ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

Аннотация. В статье приведено историческое возникновение критериев деления вещей на движимые и недвижимые, анализ термина «недвижимость», исходя из истории прошлых лет и нынешнего времени.

Ключевые слова: недвижимость; недвижимое имущество; прочная связь с землей.

© Nerovny G.

— graduate of Institute of Law
of the Moscow state University of Railway Engineering
email: georgijnerovnyj@gmail.com

THE HISTORY OF THE CONCEPTS AND FEATURES OF THE PROPERTY IN RUSSIAN LAW

Abstract. The article shows the historical appearance of the criteria the division of things on movable and immovable, the analysis of the term «real estate» on the basis of the history of the past and the present time

Keywords: real estate; real estate; solid connection with the ground.

Как свидетельствует история, понятие недвижимого имущества, впрочем, как и движимого, всегда были предметом научных дискуссий и споров.

Разделение имущества на движимое и недвижимое встречается еще в римском праве, когда критерием разграничения служила способность вещей быть перемещенными без изменения физической формы (или сущности), экономического назначения и потери их стоимости. Исходя из этого, к недвижимому имуществу относились земельные участки или иные ограниченные части территории.

В отечественном праве первые упоминания о движимом и недвижимом имуществе мы находим в источниках начала XVIII в., когда в Указе Петра I от 23 марта 1714 г. «О наследии имений» было дано понятие недвижимых вещей с помощью перечисления отдельных их видов: «родовых, выслуже-

ных и купленных вотчин и поместий, также и дворов и лавок». То есть о разделении имущества на движимое и недвижимое стали говорить только после того, как в России появился развитый поземельный оборот.

Законодательное описание недвижимого имущества было закреплено только в XIX в., в частности, в ст. 384 Свода законов гражданских, в соответствии с которой к недвижимости относились «земли и угодья, дома, заводы, лавки, всякие строения и пустые дворовые места, а также железные дороги».

Представляет интерес то обстоятельство, что недвижимость как объект отношений зависела от публичной воли, а потому недвижимое имущество защищалось публичным, а не частным правом.

Появление в законодательстве норм о недвижимом имуществе и его видах привело к активному исследованию цивилистами того времени данной правовой категории. При этом в науке отмечалась недостаточная разработанность положений о недвижимости законодателем. В частности, К. П. Победоносцев писал: «у нас самое главное и самое практическое разделение вещей на движимые и недвижимые. Мы не встречаем в законодательстве общего начала, по коему следовало бы судить о принадлежности имущества к тому или другому разряду: их относит к тому или другому разряду непосредственно буква закона, исчисляя самые виды»¹.

Ситуация не изменилась и к началу XX в. В Своде гражданских законов 1900 г. была приведена классификация имущества по различным основаниям, а также давалось перечисление движимого и недвижимого имущества. Так, к недвижимости относились «земля и угодья, заводы, лавки, всякие строения и пустые дворовые места, а также железные дороги». То есть по-прежнему единый подход к определению недвижимости отсутствовал.

Попытки указания качественных характеристик недвижимого имущества вместо простого указания объектов недвижимости были сделаны при разработке Гражданского уложения. В ст. 32 проекта говорилось о землях, которые «неподвижно к земле прикрепленные». Однако Гражданское уложение в силу так и не вступило.

В советский период, когда частная собственность практически была исключена из гражданского оборота, недвижимое имущество также почти утратило смысл как категория цивилистики. Впрочем, до принятия первого Гражданского кодекса РСФСР 1922 г.² в первые годы советской власти понятие «недвижимость» недолго использовалось. ГК РСФСР в ст. 21 указал: «С отменой частной собственности на землю деление имуществ на движимое и недвижимое имущество упразднено».

Гражданский кодекс РСФСР 1964 г.³ не содержал определения недвижимости. Однако согласно его нормам существовал определенный режим

¹ Победоносцев К. П. Курс гражданского права. Вотчинные права. СПб., 1892. С. 87.

² Постановление ВЦИК от 11 ноября 1922 г. «О введении в действие Гражданского кодекса Р. С. Ф. С. Р.» (вместе с «Гражданским кодексом Р. С. Ф. С. Р.»).

³ Гражданский кодекс РСФСР (утвержден Верховным Советом РСФСР 11 июня 1964 г.).

— личной собственности, в соответствии с которым граждане могли владеть и распоряжаться некоторыми видами имущества по своему усмотрению. Так, в числе данных объектов находились частный дом или его часть, а также квартира (в доме жилищно-строительного кооператива индивидуальных застройщиков, так называемые «кооперативные дома»). Иные здания и сооружения как объекты недвижимости были изъяты из гражданского оборота.

Такая ситуация просуществовала до начала 1990-х гг., когда в политической и экономической жизни страны произошли крупные трансформации. 24 декабря 1990 г. был принят Закон РСФСР «О собственности в РСФСР», который кардинальным образом изменил подходы к праву частной собственности и недвижимому имуществу. В частности, в п. 3 ст. 7 Закона упоминался термин «недвижимое имущество», но пока его легального определения еще не давалось. В ч. 1 п. 4 ст. 2 Закона перечислялись объекты права собственности, относящиеся к недвижимости: предприятия, имущественные комплексы, здания, сооружения, земельные участки.

Четкое разделение имущества на движимое и недвижимое было осуществлено в Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г. (утверждены Верховным Советом СССР 31 мая 1991 г. № 2211-1), где в п. 2 ст. 4 впервые появился критерий для определения недвижимости: прочная связь с землей, невозможность перемещения без существенного ущерба ее назначению.

В дальнейшем понятия движимого и недвижимого имущества, их характеристики и классификация законодателем были отражены в ст. 130 действующего ГК РФ, согласно которой к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства. К недвижимым вещам относятся также подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания.

Законодатель также использует взаимозаменяемые термины «недвижимая вещь», «недвижимое имущество», «недвижимость», из которых тождественными следует считать только первое и последнее, тогда как «имущество» включает в себя имущественные права и имущественные обязанности¹.

Казалось бы, законодательное определение недвижимого имущества, закрепленное в ст. 130 ГК РФ, должно было прекратить все споры и дискуссии о недвижимости и связанных с ней понятий. Однако этого не произошло. Напротив, в среде ученых разгорелись новые споры о понятии и признаках недвижимого имущества, его классификации и т.д.

До сих пор проблемы определения и отнесения объекта к недвижимому

¹ Правоведение : учебник для студентов транспортных вузов / под ред. А. И. Землина. М. : Юридический институт МИИТа, 2015. С. 62.

имуществу актуальны и для науки, и для практики, а потому многие научные деятели дискутируют на данную тему¹. На практике нередко отменяются решения судов по делам о недвижимости, и тогда законодатель пытается решить все эти вопросы вносимыми изменениями в действующий закон.

Закрепленное в ГК РФ определение недвижимого имущества, по сути, закрепляет лишь два критерия, по которым можно отграничить его от движимого. Таковыми критериями являются неразрывная связь имущества с землей и невозможность перемещения без нанесения несоразмерного ущерба его назначению.

Не все авторы согласны с данными критериями, отмечая, что, исходя из современных технологических достижений, существует возможность перемещения зданий, строений и сооружений без нанесения какого-либо ущерба их назначению².

В связи с этим, например, Н. А. Сыродоев предлагает полностью исключить такой признак, как неразрывная связь имущества с землей и невозможность перемещения без нанесения несоразмерного ущерба его назначению из определения³.

И. В. Козлова отмечает, что оценочный характер данного критерия не позволяет со 100%-ной уверенностью говорить о прочности связи объекта с землей, а потому, по ее мнению, имеет значение не только связь объекта с землей, но и само функциональное предназначение объекта, реализация которого невозможна без такой связи⁴.

И. А. Емелькина считает, перемещение многих объектов недвижимости возможно без ущерба, однако те объекты, которые прикрепляются к земле с помощью фундамента, устанавливаются на долгое время, а потому имеют весьма прочную связь с землей⁵.

Изложенное свидетельствует о необходимости сохранения в определении недвижимости двух указанных выше критериев, поскольку такие объекты недвижимости, как торговые палатки, киоски, гаражи и иные, т.е. сборно-разборные конструкции, могут быть признаны недвижимостью.

Более того, действующее понятие недвижимости еще требуется дополнить таким критерием, как постоянная связь с землей, так как если объект находится на земле временно, то он впоследствии может быть перенесен

¹ Рыженков А. Я. К вопросу о понятии и содержании недвижимого имущества как объекта гражданских прав // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2012. № 2.

² Пудовкина О. В. Определение недвижимого имущества: проблемы теории и практики // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. 2015. № 2. С. 227.

³ Сыродоев Н. А. Регистрация прав на землю и другое недвижимое имущество // Государство и право. 1988. № 8. С. 93.

⁴ Козлова И. В. Понятие недвижимости и вопросы регистрации прав на недвижимость в законодательстве РФ // Правоведение. 1998. № 2. С. 155.

⁵ Емелькина И. А. Понятие и признаки недвижимого имущества: в поисках оптимальной модели // Хозяйство и право. 2007. № 5. С. 55.

или снесен, т.е. уже не будет считаться недвижимым имуществом.

Понятие недвижимости, закрепленное в ст. 130 ГК РФ, как видится, включает в себя три категории:

— недвижимость «по своим природным свойствам» (участки недр и земельные участки);

— недвижимость «по признаку прочной связи с землей» (все объекты, подпадающие под значение данного признака, т.е. здания, сооружения и иные объекты);

— недвижимость «в силу закона» (воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты, предприятия и т.д.).

При этом в ст. 130 ГК РФ отсутствует такой элемент классификации, как недвижимость «по назначению», используемый, к примеру, французским законодателем. В частности, Французский гражданский кодекс выделяет три вида недвижимого имущества, в том числе недвижимость «по назначению», к которой относятся:

— предметы, используемые собственником для эксплуатации земельного участка (сельскохозяйственный инвентарь и рабочий скот);

— предметы, отделение которых невозможно без значительного ухудшения или повреждения (пчелиные ульи, удобрения, рыбные пруды и т.д.)¹.

В связи с чем отечественные ученые предлагают в качестве недвижимости рассматривать, например, предприятия², или квартиры и иные жилые помещения в жилых домах и других строениях, а также элементы инфраструктуры жилищной сферы³.

Немало споров в среде ученых имеется в связи с вопросом наличия государственной регистрации объекта для отнесения его к недвижимому. Одни авторы пишут о том, что для признания имущества недвижимым необходима такая государственная регистрация. Так, О. М. Козырь отмечает, что недвижимостью может признаваться лишь имущество, на которое возможно установить право собственности и иные права, для чего необходима соответствующая государственная регистрация⁴. По мнению Е. А. Суханова, недвижимость — это не физическая (техническая) категория, а юридическая, а потому говорить нужно об особом виде объектов гражданских прав, нормальный оборот которых невозможен или затруднен в отсутствие их государственной регистрации⁵. Другие авторы считают, что

¹ Гражданское, торговое и семейное право капиталистических стран : сб. нормативных актов : учеб. пособие. Ч. 1. М., 1986.

² Сыродоев Н. А. Регистрация прав на землю и другое недвижимое имущество // Государство и право. 1998. № 8. С. 92.

³ Гражданское право : в 4 т. Т. 1. / под ред. Е. А. Суханова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 405.

⁴ Козырь О. М. Недвижимость в новом Гражданском кодексе России // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика : сб. памяти С. А. Хохлова. М., 1998. С. 271.

⁵ Гражданское право : в 4 т. Т. 1. Общая часть / отв. ред. Е. А. Суханов. М. : Волтерс Клувер, 2008. С. 252.

такая регистрация не нужна.

Ряд споров вызывает отнесение к категории недвижимого имущества воздушных, морских судов, судов внутреннего плавания¹. В связи с чем видится целесообразным отнесение данной категории к специальному виду имущества, чтобы нормы законодательства понимались правильно и исполнялись в полном объеме.

Подытоживая сказанное, следует отметить, что в настоящее время в отечественной цивилистике не разрешены многие вопросы, связанные с пониманием недвижимости. В частности, нет четкого разграничения между движимым и недвижимым имуществом благодаря критерию неразрывной связи с землей, ряд объектов недвижимости не выделен в самостоятельную группу, в законодательстве о недвижимом имуществе отсутствует такой необходимый критерий, как постоянная юридическая связь с землей.

Это свидетельствует о необходимости дальнейших научных разработок в данном направлении и внесения соответствующих изменений в гражданское законодательство о недвижимом имуществе.

Литература

1. Виноградов, П. Н. Понятие недвижимого имущества: исторический очерк и современное состояние / П. Н. Виноградов // Законодательство. — 2008. — № 8.
2. Правоведение : учебник для студентов транспортных вузов / под ред. А. И. Землина. — М. : Юридический институт МИИТа, 2015.
3. Гражданское право : в 4 т. / под ред. Е. А. Суханова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М., 2008.
4. Гражданское, торговое и семейное право капиталистических стран : сб. нормативных актов : учеб. пособие. — М., 1986.
5. Емелькина, И. А. Понятие и признаки недвижимого имущества: в поисках оптимальной модели / И. А. Емелькина // Хозяйство и право. — 2007. — № 5.
6. Козлова, И. В. Понятие недвижимости и вопросы регистрации прав на недвижимость в законодательстве РФ / И. В. Козлова // Правоведение. — 1998. — № 2.
7. Козырь, О. М. Недвижимость в новом Гражданском кодексе России / О. М. Козырь // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика : сб. памяти С. А. Хохлова. — М., 1998.
8. Победоносцев, К. П. Курс гражданского права. Вотчинные права / К. П. Победоносцев. — СПб., 1892.
9. Пудовкина, О. В. Определение недвижимого имущества: проблемы теории и практики / О. В. Пудовкина // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. — 2015. — № 2.
10. Рыженков, А. Я. К вопросу о понятии и содержании недвижимого имущества как объекта гражданских прав / А. Я. Рыженков // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. — 2012. — № 2.
11. Сыродоев, Н. А. Регистрация прав на землю и другое недвижимое имущество / Н. А. Сыродоев // Государство и право. — 1998. — № 8.

¹ Виноградов П. Н. Понятие недвижимого имущества: исторический очерк и современное состояние // Законодательство. 2008. № 8. С. 11.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

УДК 35

© Мамина О. И.

— кандидат юридических наук, доцент
кафедры «Теория права и природоресурсное право»
Московского государственного университета
путей сообщения Императора Николая II
maminaoi.miit@mail.ru

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СВЕТЕ ИСКЛЮЧЕНИЯ ИЗ ПЕРЕЧНЯ ЕЕ ВИДОВ ПОНЯТИЯ «ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ СЛУЖБА»

Аннотация. 1 января 2016 г. вступили в законную силу изменения в Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», внесенные Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ. В представленной статье делается попытка осмысления контекста принятия данного документа как этапа административной реформы, направленного на модернизацию системы государственного управления, а также анализа перспектив развития института государственной службы в нашей стране.

Ключевые слова: государственная служба; правоохранительная служба; Национальная гвардия; реформа; федеральный закон.

© Mamina O.

— assistant professor, candidate
of juridical sciences chair «Theory of law
and natural resource law» of Institute of Law
of the Moscow state University of Railway Engineering
maminaoi.miit@mail.ru

LEGAL ASPECTS OF THE CIVIL SERVICE REFORM DUE TO EXCLUSION FROM THE LIST OF ITS SPECIES CONCEPTS «LAW ENFORCEMENT SERVICE»

Abstract. January 1, 2016 came into force amendments to the Federal Law of May 27, 2003 № 58-FL «On the Russian Federation, the public service», made by the Federal Law of July 13, 2015 № 262-FL. In the present article is an attempt to understand the context of the adoption of this document, as the stage of the administrative reform aimed at modernizing the public administration, as well as the analysis of the development prospects of institute of public

service in our country.

Keywords: public service; law enforcement authorities; the National Guard; the reform; the federal law.

В современной науке сложилось несколько концепций определения государственной службы. В рамках обоснования данной дефиниции как *социального института* его основной целью называется служение интересам граждан, гражданского общества и государства¹. Таким образом, это исторически сложившаяся, устойчивая форма организации совместной деятельности лиц, находящихся на службе конкретного государства, миссия которого состоит в удовлетворении потребностей общества в эффективном государственном управлении.

В правовом значении институт государственной службы рассматривается в качестве совокупности правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с профессиональной служебной деятельностью граждан, состоящих на должностях государственной службы. При этом традиционно данный институт рассматривается как элемент системы отрасли административного права². Кроме того, в рамках административистского подхода обращает на себя внимание мнение некоторых видных исследователей, которые считают возможным в полной мере говорить о подотрасли *служебного права* как о факте правовой системы нашей страны, важнейшей составной части российского административного права³. Однако есть и другие мнения, обосновывающие отнесение исследуемого элемента к комплексным институтам права, так как положения о нем содержатся в том числе в ст. 32 Конституции РФ, а ст. 73 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», что прямо говорит о возможности применения к отношениям, связанным с гражданской службой, нормативных правовых актов, содержащих также нормы трудового права⁴.

Кроме того, некоторые авторы относят государственную службу к *политическим институтам*⁵. Суть данного подхода к ее пониманию заключается в том, что государственная служба здесь рассматривается в каче-

¹ См.: Лытов Б. В. Государственная служба как социальный институт // Государственная служба: теория и организация : курс лекций. Ростов н/Д, 1998.

² Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право России : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2010. С. 140.

³ См.: Стариков Ю. Н. Государственная служба и служебное право. М. : Норма, 2015.

⁴ См. например: Волкова В. В. Правовое регулирование государственной гражданской службы // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики // Грамота. 2009. № 3 (4). С. 50—53; Гусев А. В. Российская государственная гражданская служба: Проблемы правового регулирования: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Екатеринбург, 2009; Чаннов С. Административное и трудовое законодательство в служебных отношениях: вопросы приоритета // Вопросы трудового права. 2010. № 8. С. 26—31.

⁵ Дегтярев А. А. Основы политической теории. М., 1998. С. 21—30.

стве аппаратной поддержки государственной политики, т.е. в определенном смысле как средство проведения политики.

Легальное определение государственной службы как вида деятельности дано в Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее — Закон о системе государственной службы). В соответствии с ним *государственная служба Российской Федерации* — профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов РФ;
- органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

Кроме того, в указанном законодательном акте определяются правовые и организационные основы системы государственной службы РФ, которую образуют три вида федеральной государственной службы и государственная гражданская служба субъектов РФ.

Некоторое время назад означенная выше система претерпела определенные изменения: 1 января 2016 г. вступили в законную силу изменения в федеральное законодательство, в том числе в части исключения из перечня видов государственной службы понятия «правоохранительная служба».

Ранее ст. 7 Закона о системе государственной службы, утратившая на сегодня юридическую силу, определяла правоохранительную службу как вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, защите прав и свобод человека и гражданина. Согласно ч. 1 ст. 19 ранее действовавшей редакции Закона о системе государственной службы указанное определение правоохранительной службы как вида федеральной государственной службы должно было применяться со дня вступления в силу федерального закона о правоохранительной службе. Работа над проектом федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» велась с октября 2004 г., но так и не была завершена, хотя некоторые исследователи считали его принятие одним из значительных шагов по реформированию государ-

ственной службы¹.

В настоящее время в законодательстве РФ нет определения понятия «правоохранительный орган», т.е. не определены критерии и признаки, которым он должен соответствовать. Также не поименованы государственные органы, которые являются правоохранительными. Традиционно правоохранительными органами считаются государственные органы (преимущественно — органы исполнительной власти), уполномоченные осуществлять деятельность по охране правопорядка и законности, защите прав и свобод человека (правоохранительную деятельность). При этом учебные программы по дисциплине «Правоохранительные органы», изучаемой студентами юридических вузов, как правило, ориентированы на изучение организации и деятельности судов, прокуратуры, органов юстиции, МВД и ФСБ России, адвокатуры, нотариата и других государственных и негосударственных институтов (учреждений) Российской Федерации, осуществляющих или содействующих правосудию и обеспечению общественного порядка и безопасности².

В целом, в России к правоохранительным органам относят прокуратуру РФ, Следственный комитет РФ, МЧС России, ФСБ России, МВД России, правоохранительные подразделения ФТС России, Минюст России, с подведомственными ему ФСИН России и ФССП России. Вполне возможно обоснование включения в этот список недавно созданной Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардии) — федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии России, оборота оружия, частной охранной деятельности и вневедомственной охраны³.

Анализируя пояснительные документы к Федеральному закону от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ, которым были внесены упомянутые выше изменения, можно установить, что система государственной службы теперь включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу и *иные виды государственной службы*. Авторы законопроекта (Минюст России), аргументируя собственную позицию, ссылаются на то, что предлагаемый ими подход позволит «охватить» службу во всех государственных органах, которая с учетом специфики не может рассматриваться как государственная гражданская служба или военная служба, и, в конечном счете, придать системе государственной службы заверченный вид⁴.

Отметим, что законом также внесены изменения в положения феде-

¹ Закомоллин А. В., Закомоллин Р. В. О принципах государственной правоохранительной службы: к вопросу о проекте Федерального закона «О правоохранительной службе» // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». 2010. №2(8). С. 3-9.

² См.: Гуценко К. Ф. Правоохранительные органы : учебник. М. : Кнорус, 2015.

³ Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации».

⁴ URL: <http://minjust.ru/ru/node/118662>

ральных законов, содержащих категорию «правоохранительная служба», которую предлагается заменить понятием «служба, связанная с правоохранительной деятельностью». При этом в законодательстве РФ отсутствует определение понятия «служба, связанная с правоохранительной деятельностью», и, как уже отмечалось, перечень правоохранительных органов. Представляется, что предлагаемое Федеральным законом правовое регулирование фактически приведет к тому, что вместо общего закона вопросы каждого вида иных видов службы будут урегулированы в специальных нормативных правовых актах. Однако представляется нелогичным одновременное присутствие в рамках одного документа формулировок *«иные виды государственной службы устанавливаются федеральными законами»* и *«принятие федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон “О системе государственной службы Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части уточнения видов государственной службы Российской Федерации)” не потребует принятия, изменения, приостановления или признания утратившими силу федеральных законов»*¹. Таким образом, вопрос об определении понятия и установлении перечня иных видов государственной службы остается открытым.

Законодательные изменения, включающие исключение из перечня видов государственной службы понятия «правоохранительная служба», можно охарактеризовать в качестве реструктуризации системы государственной службы в нашей стране, что свидетельствует о продолжающемся реформировании исследуемого института. Кроме того, в данном контексте следует обратить внимание на разработанный в 2015 г. Минтрудом России проект федеральной программы «Развитие государственной гражданской службы Российской Федерации (2015—2018 годы)», в котором предлагается установить, что основными направлениями развития государственной гражданской службы являются:

- внедрение современных принципов организации государственной службы;
- формирование новой системы квалификационных требований к должностям государственной службы;
- повышение качества отбора для замещения должностей государственной службы;
- внедрение комплексной оценки государственных служащих Российской Федерации;
- обеспечение непрерывного профессионального развития государственных служащих;
- развитие многофакторной системы мотивации государственных

¹ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 685589-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “О системе государственной службы Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части уточнения видов государственной службы Российской Федерации)».

служащих;

- внедрение антикоррупционных кадровых технологий на государственной службе;
- обеспечение открытости государственной службы, в том числе посредством повышения качества предоставления государственных услуг, расширения общественного участия¹.

Отметим, что проект на настоящий момент все еще проходит процедуры согласования, но сам факт его существования свидетельствует о признании органами государственной власти несовершенства правового регулирования государственно-служебных правоотношений, необходимости дальнейшего реформирования института государственной службы в целях создания системы эффективной и профессиональной государственной службы Российской Федерации, ориентированной на обеспечение потребностей гражданского общества и развитие экономики.

Литература

1. Волкова В. В. Правовое регулирование государственной гражданской службы / В. В. Волкова // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики // Грамота. — 2009. — № 3 (4). — С. 50—53
2. Гусев, А. В. Российская государственная гражданская служба: Проблемы правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. В. Гусев. — Екатеринбург, 2009.
3. Гуценко, К. Ф. Правоохранительные органы : учебник / К. Ф. Гуценко. — М. : Кнорус, 2015.
4. Дегтярев, А. А. Основы политической теории / А. А. Дегтярев. — М., 1998.
5. Закомоллин, А. В. О принципах государственной правоохранительной службы: к вопросу о проекте Федерального закона «О правоохранительной службе» / А. В. Закомоллин, Р. В. Закомоллин // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». — 2010. — № 2(8). — С. 3—9.
6. Лытов, Б. В. Государственная служба как социальный институт // Государственная служба: теория и организация : курс лекций / Б. В. Лытов. — Ростов н/Д, 1998.
7. Попов, Л. Л. Административное право России : учебник / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; отв. ред. Л. Л. Попов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2010.
8. Старилов, Ю. Н. Государственная служба и служебное право / Ю. Н. Старилов. — М. : Норма, 2015.
9. Чаннов, С. Административное и трудовое законодательство в служебных отношениях: вопросы приоритета / С. Чаннов // Вопросы трудового права. — 2010. — № 8. — С. 26—31.

¹ Проект указа Президента РФ «О федеральной программе “Развитие государственной гражданской службы Российской Федерации (2015—2018 годы)” и плане мероприятий по развитию государственной гражданской службы Российской Федерации на 2015—2018 годы» (подготовлен Минтрудом России).

УДК 342.25

© Несмеянов А. М.

— магистрант Юридического института
Московского государственного университета
путей сообщения Императора Николая II
nesm0506@mail.ru

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Аннотация. В статье приведен анализ проблем взаимодействия органов государственной власти на местном уровне, правового регулирования и способы их решений.

Ключевые слова: государство; взаимодействие; исполнительная власть; местное самоуправление.

© Nesmeyanov A. M.

— graduate of Institute of Law
of the Moscow state University of Railway Engineering
nesm0506@mail.ru

PROBLEMS OF INTERACTION OF STATE BODIES AT THE LOCAL LEVEL

Abstract. In article the analysis of problems of interaction of bodies of state power at the local level, problems of legal regulation and ways of their solutions.

Keywords: state; government; interaction; Executive power; local self-government.

Взаимодействие — взаимная связь предметов, явлений, их обусловленность друг другом; согласованность действий. Взаимодействовать — быть во взаимодействии, действовать согласованно. В словаре живого великорусского языка В. Даля слово «взаимодействие» заменяется глаголом «взаимничать», и означает «соблюдать обоюдность, равные, взаимные действия и отношения»¹.

В философии под взаимодействием понимается «процесс взаимного влияния друг на друга, наиболее общая, универсальная форма изменения их состояния»².

¹ Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. Т. 1: А-З. М. : ТЕРРА, 2015.

² Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. 4-е изд. М., 2015.

Несмотря на обширное применение термина «взаимодействие», его определение и сущностное значение в научной литературе рассматривается явно недостаточно. По мнению Е. А. Переверзева, взаимодействие — это деятельное проявление (в соответствии с нормами действующего законодательства) субъектов (участников) взаимодействия — системного образования, согласованное по цели, основанное на кооперации, деловом сотрудничестве и взаимопомощи в интересах решения общих задач¹. Под взаимодействием будем понимать основанное на законах и подзаконных актах согласованное по задачам, месту и времени совместное использование сил и средств органа внутренних дел, других государственных органов, общественных организаций и трудовых коллективов в целях обеспечения законности и правопорядка на территории города, района.

До принятия Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» субъекты РФ обладали значительной самостоятельностью в отношении установления системы органов государственной власти и форм взаимодействия этих органов, что и приводило к серьезным противоречиям в законодательстве субъектов. Несмотря на необходимость принятия базового закона, в процессе обсуждения законопроекта выявились серьезные расхождения в мнениях между Советом Федерации и Государственной Думой. Как следствие, Государственная Дума приняла данный правовой акт без одобрения Совета Федерации, воспользовавшись правом, закрепленным ч. 5 ст. 105 Конституции РФ. В целом, Закон сыграл позитивную, стабилизирующую роль в правовом регулировании и организации деятельности органов государственной власти субъектов РФ.

В процессе своего действия Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ подвергался изменениям в сторону его еще большей детализации и конкретизации. Особо значимые, кардинальные по сути изменения были внесены в декабре 2004 г. и касались, в первую очередь, изменения порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ, усиления власти Президента РФ в отношении органов государственной власти субъектов РФ, укрепления вертикали государственной власти. Период с 1999 до 2004 гг. К. А. Ишеков назвал «золотым» временем реализации принципа разделения властей в региональной практике строительства органов государственной власти², так как самостоятельность органов власти и их взаимодействие реализовывались в основном в пределах самих субъектов при минимальном участии федерального центра.

В настоящее время в анализируемый Закон продолжают вноситься различного рода изменения, которые призваны устранить пробелы, про-

¹ Переверзев Е. А. Правовые и организационные основы взаимодействия органов внутренних дел и органов местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

² Ишеков К. А. Развитие системы разделения властей в субъектах Российской Федерации // Российская юстиция. 2009. № 12. С. 7—9.

тиворечия и разного рода несогласованности. Однако многие из этих изменений и в конечном итоге сам Закон подвергаются серьезной критике, т.е. содержание Закона явно не соответствует названию. Законодатель использует в названии нормативного акта термин «общие принципы организации» так, как это сделано в п. «н» ст. 72 и ст. 77 Конституции РФ.

Рассматривая региональный уровень нормативного взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов, можно сделать вывод о существовании различных подходов к закреплению взаимодействия органов государственной власти. Так, в Уставе Саратовской области от 2 июня 2005 г. № 46-ЗСО нет ни понятия взаимодействия, ни основных его форм, зато в Законе Саратовской области от 31 октября 2000 г. № 473 «О Губернаторе Саратовской области» в контексте раскрытия полномочий губернатора взаимодействию уделяется определенное внимание. В Калужской области основам взаимодействия посвящена гл. XII Устава, а в Законе Калужской области от 26 сентября 1996 г. «О Правительстве Калужской области» — гл. V, которая комплексно раскрывает взаимодействие Правительства не только с законодательным собранием Калужской области, но и с федеральными органами государственной власти. О подобной ситуации можно говорить и в отношении законодательства Оренбургской области¹. Воронежская область пошла по пути детального закрепления взаимодействия органов государственной власти. Основы взаимодействия Воронежской областной Думы и правительства Воронежской области в первую очередь в отношении реализации законотворческого процесса закреплены в ст. 47 Устава Воронежской области от 25 мая 2006 г. Глава 6 Закона Воронежской области от 30 сентября 2008 г. «О правительстве Воронежской области» рассматривает взаимодействие Правительства Воронежской области как с Воронежской областной Думой, так и с федеральными органами государственной власти (ст. 30). В этом контексте следует отметить, что субъекты в своих законах непоследовательно используют термины «взаимодействие» и «взаимоотношение», которые, хотя и являются близкими по своему значению, но не обозначают одно и то же. Большинство субъектов помимо закрепления основ взаимодействия органов государственной власти и характеристики его форм на уровне законов субъектов, принимают по конкретным вопросам специальные нормативные правовые акты, например, регламенты. В качестве примера можно привести ряд нормативных правовых актов Воронежской области — это административный регламент правительства Воронежской области по исполнению государственной функции «Обеспечение реализации права законодательной инициативы в Воронежской областной Думе губернатора Воронежской области», в котором детально изложены сроки, административные процедуры, а также порядок и формы контроля за исполнением государственной функции. Важное значение

¹ Закон Оренбургской области от 16 ноября 2009 г. № 3223/740-IV-03 «О Правительстве Оренбургской области».

также имеет и регламент взаимодействия исполнительных органов государственной власти Воронежской области, утвержденный указом губернатора Воронежской области 31 декабря 2008 г, который и закрепляет процессуальные основы деятельности органов исполнительной власти Воронежской области как друг с другом, так и с Воронежской областной Думой.

На основе изложенного можно сделать некоторые выводы. Так, правовое регулирование основ взаимодействия исполнительных и законодательных органов государственной власти, на наш взгляд, требует дальнейших научных разработок и глубокой регламентации. В частности, представляется необходимым законодательное закрепление понятия «взаимодействие» как в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, так и на уровне субъектов РФ путем отражения его сути в нормативных правовых актах субъектов РФ, регулирующих порядок и формы взаимодействия органов государственной власти, что будет способствовать повышению эффективности их деятельности.

Вопрос о соотношении между центральными органами власти и полномочиями самоуправляемых структур в современных условиях как нельзя лучше отражает, с точки зрения диалектики, категории общего и единичного¹. И подобно тому как не может быть общего без единичного, так и единичное невозможно без общего. Если экстраполировать это на Российскую Федерацию, то очевидно, что она есть единый общественный организм, который состоит из множества субъектов, и любой из них является частью этого общего объединения и, конечно, чисто внутренние, локальные процессы не могут не отразиться на общем состоянии всей Российской Федерации. Здесь, как видим, единичное, частное, влияет на общее. Вот почему необходимо избежать крайностей как в плане опеки центром самоуправляющихся структур, так и в плане полного отделения их от государственного механизма. Ведь Россия многолика и многообразна. У каждого региона свои национальные особенности и традиции, разные экономические, исторические и географические особенности, разные, наконец, интересы и потребности. Это категория единичного, и центральная власть, как общее, должна неизбежно учитывать наличие этого единичного, даже в плане налогообложения экономически развитых, индустриальных регионов страны и регионов, испокон веков живущих за счет государственных дотаций. Думается, в связи с этим, что очищенные от классовой шелухи и современно понятые требования демократического централизма не только могут, но и должны стать критерием при разграничении властных полномочий федеральных и региональных структур.

Это естественным образом связано с созданием демократических самоуправляемых структур, что предполагает следующие направления. Во-первых, органы самоуправления призваны стать субъектами реальной по-

¹ Землин А. И. К вопросу о легализации принципа федерализма в бюджетном законодательстве Российской Федерации // Самоуправление. 2011. № 1.

литической власти, в этом смысле они должны стать на уровень выше земств, которые такой властью не обладали и одновременно решительно дистанцироваться от Советов, где власть носила общегосударственный характер. Во-вторых, местное самоуправление, получив политический характер, не должно быть механическим проводником федеральной политики, а непосредственно формировать ее на местном уровне.

Очевидно, что кроме самостоятельности экономической, социальной, культурной и т.д., это должна быть — с учетом растущих международных связей городов и входящих в них предприятий — эффективная международная политика.

Вместе с тем очевидно, что разгосударствление самоуправления требует диалектического подхода. Статью 12 Конституции РФ, где зафиксировано, что местное самоуправление «не входит в систему органов государственной власти», не следует понимать таким образом, что оно буквально отделено от государства. Система самоуправления — не церковь, а действенное звено политической системы, в рамках которого решение местных задач должно способствовать решению задач общегосударственных и наоборот. Поэтому, создавая систему местного самоуправления, следует четко продумать ее взаимосвязи с органами федеральными, выявить необходимые как для той, так и для другой стороны, приоритеты, установить формы их гарантии.

Литература

1. Ишеков, К. А. Развитие системы разделения властей в субъектах Российской Федерации / К. А. Ишеков // Российская юстиция. — 2009. — №12. — С. 7—9.
2. Переверзев, Е. А. Правовые и организационные основы взаимодействия органов внутренних дел и органов местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Переверзев. — М., 2001.
3. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. — Т. 1: А-З. — М.: ТЕРРА, 2015.
4. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. — 4-е изд. — М., 2015.
5. Землин, А. И. К вопросу о легализации принципа федерализма в бюджетном законодательстве Российской Федерации / А. И. Землин // Самоуправление. — 2011. — № 1.

УДК 35

© Чвала М. И.

— магистрант Юридического института
Московского государственного университета
путей сообщения Императора Николая II
masha_chvala@mail.ru

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР КАК СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Аннотация. В данной статье рассматриваются понятия «государственный контроль» и «государственный надзор». Проводится сравнение данных понятий и устанавливается их взаимосвязь. Выдвигаются предложения по усовершенствованию осуществления контрольных и надзорных функций.

Ключевые слова: государственный контроль; надзор; аудит; власть; управление; нарушение; нормативное регулирование.

© Chvala M.

— graduate of Institute of Law
of the Moscow state University of Railway Engineering
masha_chvala@mail.ru

STATE CONTROL AND SUPERVISION AS A METHOD OF ENSURING THE RULE OF LAW IN PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. This article discusses the concept of «state control» and «state» supervision. A comparison of the data set of concepts and their relationships. Put forward proposals to improve the implementation of control and supervisory functions

Keywords: state control; supervision; auditing; power; control; violation; regulation.

Неотъемлемым и важным элементом любого государства являются контроль и надзор. С одной стороны, осуществление государственного контроля и надзора может способствовать процветанию общества, реализации государственной политики, усовершенствованию и развитию системы государственного управления, а с другой стороны, может послужить барьером на пути прогресса.

Для современной России характерно изобилие административных реформ, которые зачастую приводят к переподчинению и созданию множе-

ства государственных и муниципальных органов, претендующих на исполнение проверок и инспекционной деятельности в различных формах (контроль, надзор). Но необходимо отметить, что деятельность таких органов в основном сходна.

Если же ее проанализировать, то можно прийти к выводу, что на данный момент в России нет единой системы органов, которые могли бы позволить государству эффективно осуществлять контроль над общественными процессами. Недостаток подобной структуры заключается в том, что не всегда можно быстро решать разного рода задачи, потому что происходит замещение локальными эффектами и затем требует вмешательства уже на федеральном уровне. Таким образом, одна из основных проблем, которая существует в области государственного контроля, — создание системы результативного функционирования подобных ведомств¹. Сегодня нет единого правового акта, в котором четко определены исходные положения деятельности государства в области контроля и надзора, все нормативные правовые акты, которые существуют на данный момент, регулируют лишь различные виды надзора и контроля, их отдельные стороны и аспекты. Зачастую в нормативных актах такого рода одна и та же деятельность может даже называться по-разному, либо же одним термином могут обозначаться различные по своему содержанию виды деятельности. Для решения этого вопроса необходимо создать правовую базу, где были бы прописаны базовые принципы, установлена их взаимосвязь и подчиненность.

В административно-правовой литературе также нет единой точки зрения о сущности надзора и его соотношении с контролем. Считается даже, что органы государственного управления надзорными функциями вообще не обладают, так как надзор относится к прерогативе прокуратуры². Но государственное управление включает в себя и такой вид проверочной деятельности, который, распространяясь на объекты независимо от их ведомственной подчиненности, по своему содержанию и объему несколько не совпадает с обычным внешним контролем.

Так что же такое «контроль» и «надзор»? Понятие «контроль» заимствовано в конце XVIII в. из французского языка (*contrôle* — проверка). Контроль — это процесс, который обеспечивает достижение системой поставленных целей. В нем можно выделить следующие элементы:

- определение и установление стандартов деятельности системы, которые подлежат проверке;
- оценка и сравнение достигнутых результатов с ожидаемыми;
- корректировка управленческих процессов, если достигнутые резуль-

¹ Степашин С. В. Государственный аудит и экономика будущего. М., 2008. С. 82.

² Березовская С. Г. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов управления в СССР. М., 1959. С. 19.

таты имеют существенные различия от установленных стандартов¹.

Также можно выделить признаки, которые присущи государственному контролю:

- в большинстве случаев между контролирующим органом и подконтрольным объектом действуют отношения подчиненности или подведомственности;
- объект контроля — законность и целесообразность деятельности контролируемого;
- контролирующий орган часто обладает правом отменять решения контролируемого;
- в определенных случаях контролирующий орган наделяется правом применять меры дисциплинарного воздействия к контролируемому за допущенные нарушения².

В советское время государственный контроль определялся как одна из форм осуществления государственной власти, который в различных организационных формах проводили все органы государства. В современной научно-практической литературе вместе с термином «государственный контроль» встречается и применяется термин «государственный аудит», они взаимодополняют друг друга. Так, понятие «государственный аудит» подразумевает все то, что относится к системе внешнего, независимого публичного контроля над деятельностью органов государства, а «государственный контроль» — то, что связано с внутренним самоконтролем государства (главным образом органов исполнительной власти)

Контрольная деятельность, как и любая другая, имеет свои цели. Основная цель контроля — выявление, предупреждение и пресечение субъектами контроля установленных требований правовых актов (правил). Так, А. П. Гуляев считает, что конечная цель контроля должна совпадать с теми целями, которые преследует само правовое и организационное регулирование деятельности, поведения и стандартов, призванных для того, чтобы оградить личность, общество и государство от различных негативных последствий, обеспечить их безопасность, законные интересы, права и свободы субъектов общественных отношений³. Главная цель государственного контроля заключается в том, чтобы органы исполнительной власти и их должностные лица соблюдали законодательство, обеспечивали целесообразное и экономное расходование средств, повышали эффективность государственного регулирования, обеспечивали единство решения и исполнения, предупреждали возможные ошибки и недоработки⁴.

Для достижения этой цели контроль должен выполнять две задачи:

¹ См.: Современный экономический словарь / под ред. Б. А. Райзберга, Л. Ш. Лозовского, Е. Б. Стародубцевой. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра-М, 2010.

² Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова. М., 2006. С. 437—438.

³ Гуляев А. П. Контролирующие органы и организации России. М., 2000. С. 7.

⁴ См.: Землин А. И. и др. Актуальные проблемы внешнего финансового контроля за деятельностью государственных учреждений: монография. Воронеж: Научная книга, 2013.

- обеспечивать контролируемость состояния и поведения объектов контроля в соответствии с установленной правовой нормой;
- выявлять нарушения и устанавливать фактическое состояние дел, сравнивать результаты с запланированным, оценивать ситуацию и принимать соответствующие корректирующие меры, если это необходимо, а также меры по предупреждению нарушений в будущем.

От термина «контроль» необходимо отличать такой термин, как «надзор», который происходит от глагола «надзирать» («надозреть»)¹. Таким образом, надзор является более узким понятием, некой разновидностью контроля, где доминируют именно наблюдательные функции. Государственный надзор всегда осуществляется государственными органами и в сравнительно узких областях государственного управления, это и является его отличительной чертой. М. С. Студеникина считает, что надзор — своего рода более узкой формой контроля, но такой контроль является суженным лишь в сфере своего применения². Также характерной стороной надзора можно считать то, что он предоставляет органам, которые его осуществляют, особые властные полномочия, являющиеся несвойственными для других субъектов контроля.

Подведя итог, можно установить, что государственный (административный) надзор — это особый вид государственной управленческой деятельности, осуществляемой специальными органами исполнительной власти в отношении организационно не подчиненных им органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан по поводу исполнения ими общеобязательных норм, правил, стандартов, требований с использованием комплекса мер административного принуждения с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, восстановления установленного порядка и привлечения виновных к административной ответственности.

В отличие от контрольных надзорные органы имеют право предупреждать и пресекать правонарушения, привлекать к ответственности виновных лиц. Для осуществления вышеперечисленного они наделяются особыми административно-властными полномочиями. Государственный надзор всегда специализирован, направлен на соблюдение специальных правил в конкретной сфере, а не на соблюдение законности в целом.

Существует мнение, что надзорные органы в отличие от органов контроля не обладают правом вмешиваться в административную деятельность подконтрольных объектов. Надзор может ограниченно проникать в сферу деятельности органов, в отношении которых надзорные функции реализуются, но это не означает полного невмешательства. Например, таковым является дача обязательных к исполнению неподчиненными органами указаний о способах и сроках устранения выявленных нарушений,

¹ См.: Толковый словарь русского языка : в 4 т. / под ред. Ф. Ф. Ушакова. М. : Астрель, 2008.

² Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С. 13.

приостановление (либо требование о приостановлении) деятельности нарушителя в случае обнаружения грубых нарушений. Основная цель государственного надзора — обеспечение безопасности граждан, общества, государства.

Итак, для того чтобы государственные институты контроля и надзора могли в полном объеме выполнять свои функции, необходимо реализовать следующие положения:

- 1) определить и сформулировать в нормативных правовых актах единые основы деятельности органов государственного контроля и надзора;
- 2) создать отраслевой контроль и независимый межотраслевой надзор для исключения повтора проверочных функций государственных органов;
- 3) обеспечить эффективную профилактику и предотвращение кризисных ситуаций системой органов контроля и надзора.

Литература

1. Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. — М., 2006.
2. Березовская, С. Г. Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов управления в СССР / С. Г. Березовская. — М., 1959.
3. Большая Советская Энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. Н. М. Прохоров. — М., 1974.
4. Гуляев, А. П. Контролирующие органы и организации России / А. П. Гуляев. — М., 2000.
5. Землин, А. И. Актуальные проблемы внешнего финансового контроля за деятельностью государственных учреждений : монография / А. И. Землин [и др.]. — Воронеж : Научная книга, 2013.
6. Современный экономический словарь / под ред. Б. А. Райзберга, Л. Ш. Лозовского, Е. Б. Стародубцевой. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Инфра-М, 2010.
7. Степашин, С. В. Государственный аудит и экономика будущего / С. В. Степашин. — М., 2008.
8. Студеникина, М. С. Государственные инспекции в СССР / М. С. Студеникина. — М., 1987.
9. Толковый словарь русского языка : в 4 т. / под ред. Ф. Ф. Ушакова. — М. : Астрель, 2008.

УДК 35

© Белоусов Е. Н.

— магистрант Юридического института
Московского государственного университета
путей сообщения Императора Николая II
belousovevgeni@yandex.ru

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ И КОРРУПЦИЯ

Аннотация. В статье приведен анализ категорий «конфликт интересов», «коррупция» и произведено их соотношение.

Ключевые слова: конфликт интересов; личная заинтересованность; коррупция.

© Belousov E.

— graduate of Institute of Law
of the Moscow state University of Railway Engineering
belousovevgeni@yandex.ru

A CONFLICT OF INTEREST AND CORRUPTION

Abstract. The article analyzes the categories of «conflict of interest», «corruption» and made their relationship.

Keywords: conflict of interest; personal interest; corruption.

Конфликт интересов на государственной службе как социально-правовое понятие непосредственно связан с понятием коррупции, в связи с чем необходимо произвести анализ этих категорий и определить их соотношение.

Под конфликтом интересов мы в первую очередь понимаем ситуацию, связанную с влиянием личной заинтересованности государственного служащего на надлежащее исполнение им не только должностных, но и общих служебных обязанностей. Все это происходит в процессе осуществления государственным служащим своей деятельности, ведь он является носителем не только публичных интересов, но и своих собственных — личных. И именно там, где личные интересы мешают ему выполнять свои служебные обязанности, происходит конфликт, который необходимо урегулировать, ведь в противном случае он станет одним из источников распространения коррупции. «Коррупция существует постольку, поскольку должностное лицо может распоряжаться не принадлежащими ему ресур-

сами путем принятия или непринятия тех или иных решений»¹.

Органически конфликт интересов напрямую связан с коррупцией, ведь неурегулированный конфликт интересов является начальной стадией совершения государственным служащим коррупционного правонарушения, причиной распространения коррупции.

В свою очередь, коррупция существует с тех пор как только сформировался управленческий аппарат, появились властные отношения. История ее происхождения берет начало в далеком прошлом, а сам термин «коррупция» возник в римском праве и означал (от лат. *«corruptire»*) «разламывать», «портить», «разрушать», «фальсифицировать», «подкупать» и указывало на противоправное действие. Данный термин применялся в тех случаях, когда в деятельности участвовало несколько (не менее двух) лиц, целью которых являлась «порча», «повреждение» нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества. В России же до появления полноценного института государственной службы получение денег и еды от управляемых было естественным средством обеспечения деятельности должностных лиц.

Однако сегодня коррупция является одной из острейших проблем государства и права, ведь она подрывает авторитет власти, мешает проведению изменений, препятствует функционированию государственного аппарата и является угрозой не только одного взятого государства, но и всего мирового сообщества.

Несмотря на это долгое время в российском законодательстве отсутствовало точное и легальное определение коррупции, что никак не способствовало решению данной проблемы. В настоящее время Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» закрепил основные положения относительно коррупции, конфликта интересов, а также порядка предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Так, Закон определил коррупцию через перечисление следующих противоправных деяний: а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; б) совершение указанных выше деяний от имени или в интересах юридического лица. В то время как в соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замеще-

¹ Землин А. И. Правовые проблемы противодействия коррупции // Вестник Московского антикоррупционного комитета. 2014. № 1 (4). С. 30.

ние которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей. Важно отметить, что конфликт интересов носит прямой внутриличностный характер, ведь в Федеральном законе «О противодействии коррупции» он определяется через понятие «личной заинтересованности», под которой нужно понимать возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей.

Так, при сравнении данных терминов: «конфликт интересов», «личная заинтересованность» и «коррупция», можно сделать следующие выводы.

Понятия «коррупция» и «конфликт интересов» объединены общим последствием, связанным с причинением вреда правам и законным интересам граждан, общества или государства. Термины «коррупция», «конфликт интересов», «личная заинтересованность» объединены общим методом достижения выгоды, связанным с незаконным использованием лицом своего должностного положения или влиянием на их надлежащее исполнение. Кроме того, указанные понятия объединены общим результатом, получаемым при злоупотреблении служебным положением в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконного предоставления такой выгоды указанному лицу другими лицами.

Важно отметить, что непринятие мер по урегулированию конфликтов интересов также неизбежно приводит в конечном счете к совершению коррупционных правонарушений. Ситуацию конфликта интересов, в случае ее допущения и непринятия государственным служащим мер по ее урегулированию, следует рассматривать в качестве начальной стадии совершения коррупционного правонарушения — отдельного проявления коррупции, влекущего за собой наступление юридической ответственности. Конфликт интересов есть всегда, когда личная заинтересованность служащего влияет или может повлиять на беспристрастное исполнение обязанностей.

В целом можно отметить, что главным составляющим возникновения конфликта интересов является публичный (административный) ресурс. Он представляет собой совокупность возможностей и полномочий государственного служащего, вверенных ему в связи с замещением должности государственной службы. Злоупотребление публичным ресурсом чаще всего принимает форму коррупции. В этом смысле под публичным ресурсом понимают совокупность возможностей лица, занимающего государственную должность (должность государственной службы), по управле-

нию материальными ресурсами, персоналом, процессом в своих корыстных интересах (или интересах третьих лиц), а не для исполнения своих функций и обязанностей в рамках объема полномочий по данной должности. Публичный ресурс, как правило, не связан с непосредственной и личной выгодой, часто не сводится к взятке или подкупу.

Существует также тесная взаимосвязь публичного ресурса с конфликтом интересов. В данном случае под конфликтом интересов понимают ситуацию, когда государственные служащие имеют материальную заинтересованность в делах, решения по которым они принимают, либо в информации, которую они получают в ходе выполнения своих должностных обязанностей. При этом противоречие возникает между личными интересами государственного служащего и интересами службы и касается публичных ресурсов — средств бюджета, материальных и людских ресурсов и связанных с ними возможностей. Тогда, когда эти лица удовлетворяют такую заинтересованность, мы имеем злоупотребление публичным ресурсом в чистом виде и отрицательные последствия неразрешенного конфликта интересов.

Таким образом, в отличие от коррупции и злоупотребления публичным ресурсом конфликт интересов — это обычная ситуация в служебной деятельности, при которой необходимо предотвращать негативные последствия конфликтной ситуации, предупреждая или разрешая ее. С конфликтом интересов и развивающейся на их основе коррупцией также связаны такие явления, как nepотизм — фаворитизм, кронизм, кумовство, а также лоббизм.

Итак, понятия «конфликт интересов» и «коррупция» связаны между собой. Они обладают общими признаками и последствиями. Однако конфликт интересов нельзя отождествлять с коррупцией в силу самой природы этих явлений. Конфликт интересов является источником происхождения коррупции, борьба с которой является одной из главных задач не только нашего государства, но и всего мирового сообщества.

Литература

1. Правоведение : учебник для студентов транспортных вузов / под ред. А. И. Зеблина. — М. : Юридический институт МИИТа, 2015.
2. Зеблин, А. И. Правовые проблемы противодействия коррупции / А. И. Зеблин // Вестник Московского антикоррупционного комитета. — 2014. — № 1 (4).
3. Зеблин, А. И. Противодействие коррупции в Российской Федерации : учебник / А. И. Зеблин [и др.] ; под ред. А. И. Зеблина, В. М. Корякина. — 2-е изд., перераб. и доп. — Воронеж : Наука-Юнипресс, 2014.

УДК 342.5

© Горева С. Н.

— магистрант Юридического института
Московского государственного университета
путей сообщения Императора Николая II
sofi.garmash@yandex.ru

СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье рассмотрена правовая природа судебного контроля в сфере государственного управления, его отличительные черты и формы, а также раскрыты особенности судебного контроля отдельных разновидностей судов.

Ключевые слова: принцип разделения властей; судебная власть; судебный контроль; прямая и опосредованная форма судебного вмешательства.

© Goreva S.

— graduate of Institute of Law
of the Moscow state University of Railway Engineering
sofi.garmash@yandex.ru

JUDICIAL REVIEW IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. The article considers the legal nature of judicial review in the field of public administration, its distinctive features and form, as well as the disclosed features of judicial review of certain types of courts.

Keywords: the principle of separation of powers; the judiciary; judicial control; direct and indirect form of legal process.

Одним из признаков правового государства является принцип разделения властей, сформулированный в эпоху Возрождения известным французским мыслителем и правоведом Шарлем Луи де Монтескье на страницах книги «О духе законов». Данная доктрина легла в основу государственного устройства множества цивилизованных стран. В России деление ветвей власти на законодательную, исполнительную и судебную диктует структуру Конституции РФ.

Глава 7 Конституции РФ закрепляет конституционно-правовой статус судебной власти как самостоятельной и независимой ветви. Традиционной и основополагающей функцией судебной власти является осуществление правосудия. В ряде стран англо-саксонской правовой семьи суды

еще выполняют правотворческую функцию. В странах романо-германской правовой семьи, к которой можно отнести и наше государство, суды в основном осуществляют правоприменительную деятельность при разрешении споров и конфликтов, связанных с осуществлением прав и обязанностей, закрепленных действующим законодательством. Дополнительной функцией при осуществлении судами своих полномочий является контрольная функция, связанная, по мнению Д. И. Фиалковской и О. А. Тоненковой, «с участием судов в механизме “сдержек и противовесов”, который представляет собой совокупность правовых ограничений в отношении каждой из ветвей власти»¹.

Безусловно, судебный контроль в сфере государственного управления носит дополнительный характер по отношению к административному. Он имеет особенные черты, отличающие его от других видов контроля. Для уяснения правовой природы судебного контроля необходимо рассмотреть его отличительные особенности.

Во-первых, судебный контроль осуществляется не постоянно, как контроль со стороны специально созданных для этого органов или надзор прокуратуры за законностью в сфере государственного управления. Суду подконтрольны действия (бездействие) и решения любых органов и должностных лиц, лишь в том случае, если имеется опасность ущемления ими законных интересов человека, гражданина и личности.

Во-вторых, судебный контроль инициируется лицом, который пострадал от незаконных, по его мнению, действий властных органов и должностных лиц.

В соответствии с ч. 2 ст. 46 Конституции РФ решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Данное право каждого обратиться в суд за защитой своих нарушенных прав и законных интересов можно назвать важнейшим фактором укрепления гарантий прав граждан в сфере деятельности органов власти и управления. Основопологающим нормативным правовым документом, закрепляющим это право, является Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий, нарушающих права и свободы граждан». Этот Закон содержит общие положения о праве каждого гражданина на судебную защиту в случае, если они считают, что их права и свободы нарушены неправомерными действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений и т.д.

В-третьих, отличительной особенностью судебного контроля является метод его осуществления. Он осуществляется только посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Основным методом деятельности суда является разбирательство

¹ Фиалковская Д. И., Тоненкова О. А. Судебный контроль в сфере исполнительной власти: понятие, признаки и место в системе административного права // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2008. № 3. С. 208—212.

дел в судебном заседании. Основные принципы судебного разбирательства заложены в различных отраслях права как материальных, так и процессуальных: уголовном, гражданском, административном и др.

Исследование юридической природы судебного контроля позволяет говорить о двух его основных формах в зависимости от степени вмешательства суда в деятельность соответствующего государственного органа.

Первая форма — это непосредственная или прямая форма вмешательства. При рассмотрении дел о соответствии решений и действий данных органов или должностных лиц действующему законодательству суд принимает определенное решение по делу, которое может изменить или отменить принятое управленческое решение. Тем самым суд вмешивается в управленческую деятельность конкретного государственного органа или должностного лица. В качестве примера можно назвать отказ в предоставлении жилых помещений нуждающимся в улучшении жилищных условий гражданам, отмену решений о наложении административной ответственности, которые принимаются в рамках компетенции административных органов, признание увольнения незаконным и как следствие этого восстановление на работе.

Второй формой является опосредованная или непрямая форма вмешательства. При рассмотрении того или иного дела суд не только может выявить незаконность решений отдельных государственных органов и действий (бездействия) тех или иных должностных лиц, но и выявить условия, которые их порождают. При этом суд не меняет реального состояния дел, но воздействует на ситуацию в целом. Например, при принятии решения о возмещении вреда причиненного здоровью работника вредными производственными факторами суд подталкивает работодателя к изменению производственного процесса в сторону уменьшения количества вредных производственных факторов.

Судебная власть в нашей стране осуществляется Конституционным Судом РФ, системой судов общей юрисдикции во главе с Верховным Судом РФ, арбитражными судами различных уровней. Так как Россия в ст. 1 Конституции РФ провозглашена федеративным государством и по факту имеет сложный субъектный состав, то на уровне государственной власти субъектов судебные функции осуществляются конституционными и уставными судами. Рассмотрим подробнее судебный контроль в зависимости от тех судебных органов, которые его осуществляют.

Конституционный Суд РФ осуществляет свои контрольные функции в соответствии с ст. 125 Конституции РФ и на основании Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». Деятельность данного Суда необходима для укрепления основ конституционного строя, защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ. Контрольные полномочия Конституционного Суда РФ перечисляются в ст. 125 Конституции РФ. Во-первых, Конституционный Суд раз-

решает дела о соответствии Конституции РФ нормативных правовых актов, принимаемых на территории нашей страны различными органами управления и должностными лицами. Во-вторых, Конституционный Суд РФ разрешает споры государственных органов управления об их компетенции, что служит гарантией от дублирования функций различных госорганов. В-третьих, Конституционный Суд РФ обеспечивает единообразное толкование Конституции РФ. Такое толкование является обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти и местного самоуправления, учреждений, должностных лиц, граждан и их объединений¹.

Контроль судов общей юрисдикции за деятельностью органов исполнительной власти также имеет свои особенные черты. Основной задачей этих судов является рассмотрение и разрешение уголовных, гражданских, административных и иных дел. Контрольная функция при этом осуществляется ими не отдельно, а в процессе рассмотрения этих дел. Например, при рассмотрении уголовных дел о служебных преступлениях суд не только наказывает виновное лицо, но и выявляет недостатки в работе органа исполнительной власти, которые способствовали совершению преступления. В данном случае формой реагирования становится частное определение, в котором обращается внимание на те причины и условия, которые требуют предупредительных мер, чтобы нарушения закона более не допускались. Субъект, которому адресовано данное определение, в месячный срок обязан рассмотреть его и сообщить суду о принятых мерах. Это разновидность опосредованного судебного контроля. Прямой судебный контроль судами общей юрисдикции осуществляется при рассмотрении многочисленных гражданских дел, когда иски не носят имущественный характер, но составляют по поводу нарушения отдельных прав граждан.

Необходимо отметить, что в систему судов также включается целая ветвь судебной системы — военные суды. Статья 9 Федерального конституционного закона от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» закрепляет, что дела об оспаривании нормативных актов Президента РФ, Правительства РФ, Минобороны России и иных федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, а также касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих и граждан, проходящих военные сборы, подлежат рассмотрению Судебной коллегией по делам военнослужащих.

Еще одним направлением судебного контроля является деятельность арбитражных судов. Эта деятельность специфична тем, что позволяет устанавливать жесткую дисциплину договорных отношений, пресекать произвол чиновников в экономической сфере, осуществлять процесс банкротства законным образом и защищать интересы предпринимателей.

Хотелось бы еще отметить важность антикоррупционной деятельности

¹ Конституционное право Российской Федерации / И. А. Алжеев [и др.] ; отв. ред. С. И. Носов. М. : Статут, 2014. С. 312.

в сфере государственного управления. Антикоррупционная направленность российского законодательства позволяет на ранних стадиях законодательства устранять имеющиеся коррупционные факторы, тем самым позволяя принимать более качественные и эффективные правовые акты. Из чего следует, что нагрузка на суды будет уменьшаться благодаря изначально законным и соответствующим Конституции РФ правовым актам.

Как пишет А. И. Землин, «важным административно-правовым средством предупреждения коррупции служит антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов»¹. Антикоррупционная экспертиза правовых актов позволяет:

- на ранних стадиях правотворчества устранить имеющиеся коррупциогенные факторы, способствуя принятию качественного, эффективного правового акта, не содержащего положений коррупционного характера;
- при сопряжении с правовым мониторингом устранять коррупциогенность действующих правовых актов².

Подводя итоги вышесказанному, можно сделать вывод, что судебная власть осуществляет контрольные функции в сфере государственного управления через систему судов, которая выстроена в Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством. Судебный контроль обладает специфическими особенностями, которые отличают его от других видов контроля. И главной отличительной чертой является то, что судебный контроль осуществляется только при наличии опасности нарушения законных прав и интересов граждан.

На сегодняшний момент имеется тенденция возрастания роли судебной власти при рассмотрении споров, связанных с актами управления. Судебный порядок рассмотрения споров имеет ряд неоспоримых достоинств перед административным порядком, так как суд строится на принципах независимости и беспристрастности, а следовательно, судебные решения в наибольшей степени отвечают требованиям законности и справедливости.

Литература

1. Землин, А. И. Актуальные вопросы совершенствования организационно-правовых основ противодействия коррупции в системе государственной и муниципальной службы / Землин А. И. // Публичное и частное право. — 2012. — №3.
2. Конституционное право Российской Федерации. / И. А. Алжеев [и др.] ; отв. ред. С. И. Носов. — М. : Статут, 2014.
3. Мелехин, А. В. Судебная власть Российской Федерации : курс лекций / А. В. Мелихов // СПС КонсультантПлюс. 2012.
4. Фиалковская, Д. И. Судебный контроль в сфере исполнительной власти: понятие, признаки и место в системе административного права / Д. И. Фиалковская, О. А. Тоненкова // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. — 2008. — № 3.

¹ Землин А. И. Актуальные вопросы совершенствования организационно-правовых основ противодействия коррупции в системе государственной и муниципальной службы // Публичное и частное право. — 2012. — №3. С. 86.

² Там же.

ПРОБЛЕМЫ ТЕРМИНОЛОГИИ

УДК 347.9

© Воробьев Н. Ф.

— кандидат юридических наук, доцент
кафедры «Теория права и природоресурсное право»
Московского государственного университета
путей сообщения Императора Николая II

© Слободянюк Г. Г.

— кандидат юридических наук, доцент
кафедры «Гражданского права и гражданского процесса»
Академии ФСИН России (г. Рязань)

ОБЪЕКТИВНЫЕ ПОТРЕБНОСТИ КАК МАТЕРИАЛЬНАЯ ОСНОВА ОБЪЕКТИВНОГО ПРАВА

Аннотация. Проблемы безопасности в любой сфере человеческой деятельности тесно связаны с проблемами защиты фундаментальных прав человека на жизнь, здоровье, свободу, достоинство и т.д. Вместе с тем решение этих проблем в значительной мере зависит от наличия обоснованных правовых норм и эффективности их применения, т.е. от правильного правового регулирования.

Ключевые слова: право; предмет правовой науки; объективность права; субъективный интерес.

© Vorob'ev N.

— candidate of legal sciences, associate professor
of department of theory of law and natural resources law
of Institute of Law of the Moscow state
University of Railway Engineering

© Slobodyanyuk G.

— candidate of legal sciences, docent
of department civil law and Civil process
of Academy FSIN of Russia (Ryazan)

OBJECTIVE NEEDS AS THE MATERIAL BASIS OF OBJECTIVE LAW

Abstract. Security problems in any sphere of human activity closely connected with the problems of the protection of fundamental human rights to

life, health, freedom, dignity, etc. however, the solution of these problems largely depends on the existence of reasonable legal norms and the effectiveness of their application, i.e. from proper legal regulation.

Keywords: law; subject to legal science; objectivity in law; the subjective interest.

Право, как регулятор общественных отношений, существует тысячи лет. И все это время ученые — философы, юристы, социологи пытаются выявить, уточнить, конкретизировать понимание сущности права. Современные ученые-юристы также не оставляют эти попытки. Иногда возникает ощущение, что мы имеем дело с неким спортивным интересом — кто придумает самое оригинальное и самое точное определение. Однако магия вопроса настолько сильна, настолько привлекательна, что невозможно остановиться перед соблазном еще раз пройти по данному пути.

На множественность определений права существующих в юриспруденции указывал, в частности, С. С. Алексеев. Он писал, что предмет правовой науки — не столько понятийные правовые конструкции, сколько сами жизненные проблемы, которые наука права должна решать. Право — это социальная технология, а правовая наука — это социальная наука. Анализируя советский период теории юриспруденции ученый отмечал, что отраслевые и общетеоретические исследования того периода уходили в область абстракций, стояли на грани игры в понятия¹. Справедливо отмечалось и то, что система права нуждается в углубленной разработке потому, что сегодня она «витают в воздухе»².

Хотелось бы затронуть обсуждаемую тему с позиции объективных потребностей человека. В юридической литературе отношение к ней неоднозначное.

При всей гениальности и прозорливости виднейшего российского теоретика права А. И. Ильина мы не можем с ним согласиться по принципиальнейшему вопросу: значение материальных основ объективного права. Он писал: «Как бы ни было велико значение материального фактора в истории, с какой бы силою потребности тела не приковывали к себе интерес и внимание человеческой души — дух человека никогда не превращается и не превратится в пассивную, не действующую среду, покорную материальным влияниям и телесным зовам... Дух человека должен овладеть своей собственной стихией — стихией неразумной и полуразумной души. Невозможно устроить мир материи, не устроив мир души, ибо душа есть необходимое творческое орудие мироустройства»³.

Нам представляется, что дело обстоит иначе. К объективным потребностям человека относятся: пища; воздух; вода; сон; физиологическая

¹ Алексеев С. С. Избранное. М. : Статут, 2003, С. 59—60, 66.

² Байтин М. И., Петров Д. Е. Система права: к продолжению дискуссии // Государство. и право. 2003. № 1. С. 28.

³ Ильин И. А. Теория права и государства. М. : Зерцало, 2003, С. 159—160.

нужда: выведение из организма человека продуктов переработки, половое удовлетворение; сохранение собственной жизни и жизни своего рода; деятельность; общение. Деятельность человека по удовлетворению объективных потребностей мы называем объективным правом, а право в нашем определении трактуется следующим образом.

Право — это деятельность человека по удовлетворению объективных потребностей и субъективных интересов, закреплённая нормативностью, исполнение которой обеспечивается органами власти или находящаяся вне сферы государственного регулирования.

Представляется, что объективность права должна вытекать из объективного начала жизнедеятельности человека. Материальным соединением человека и общества является право. Право — это способ существования человека в обществе. Если не формализовано определение содержания способа существования человека в обществе, то нельзя и определить законы существования общества, отвечающие объективным потребностям человека. Говорить о праве вне человеческого поведения не правильно. Право — не метод, не инструмент, с помощью чего можно создавать отношения между людьми. Право — это объективное состояние человека.

Принципиальное переосмысление понятия «право» диктуется достижениями в последние десятилетия ученых-физиологов. Ими разработаны базовые научные положения о функциональных системах организма человека. Человек — это целостный механизм, состоящий из саморегулирующихся функциональных систем молекулярного, гомеостатического и поведенческого уровней. Указанные системы взаимосвязаны и обеспечивают жизнедеятельность человека в едином функциональном режиме¹.

Жизнедеятельность человека основывается на принципах работы функциональных систем: иерархическое доминирование, мультипараметрическое и последовательное взаимодействие. Иерархическое доминирование означает, что каждый временной цикл определяет доминирующую функциональную систему, которая нацелена на получение результата действия по удовлетворению объективной потребности или субъективного интереса и на которую работают все остальные функциональные системы или они тормозятся и не принимают участие в работе организма человека.

Данный феномен имеет принципиальнейшее значение для осмысления содержания понятия «право». Человек, которого одолевает позыв голода, управляет своими действиями с помощью сознания до определенной критической точки. При прохождении указанной точки сознание человека выключается из функциональной системы, по критической оценки своего поведения, и человек ведет себя в режиме биологических инстинктивных начал.

¹ См. об этом: *Судаков К. В.* Рефлекс и функциональная система. Новгород Великий : Изд-во НГУ им. Я. Мудрого, 1997.

Не важно, каким способом и как он должен утолить голод, но должен. Закон, мораль, совесть в данный конкретный период для человека не существуют. Он полностью, вместе со своим сознанием и волей поглощен стихией биологического инстинкта, он полностью в его власти. Подавляющее большинство людей в таком состоянии совершают кражи, хищения и другие корыстные преступления, некоторые из них без колебаний пойдут на убийства и другие насильственные преступления.

Задача государства и основная обязанность аппаратов власти — не допустить человека до такого состояния, создать ему условия и помочь законно реализовать свое право — осуществлять деятельность по удовлетворению объективных потребностей и субъективных интересов.

Иерархическая лестница доминирования функциональных подсистем организма человека по отношению ко всем остальным всегда выстраивается по принципу доминирующего значения на основе необходимости в данный конкретный период времени удовлетворить конкретную объективную потребность или субъективный интерес. После удовлетворения данной потребности или интереса функциональная система переходит на второй план, а на первый выходит следующая объективная потребность или субъективный интерес по важности для данного отрезка времени, со своей доминирующей функциональной системой.

Принцип мультипараметрического взаимодействия функциональных систем означает, что в зависимости от результата действия по удовлетворению объективных потребностей и субъективных интересов в организме человека происходит перестройка системных связей других функциональных систем. Таким образом, поддерживается гомеостаз организма.

При этом мультипараметрическая архитектура в процессе перестройки на основе стрессорных и других негативных явлений может формировать патологические системокванты жизнедеятельности человека, которые являются базовой основой целого ряда физиологических и социально-правовых патологий. Внутренняя среда организма при мультипараметрическом взаимодействии функциональных систем находится в прямой зависимости от внешних социально-правовых обстоятельств.

Данный посыл имеет принципиальное значение для организации политики правопорядка на конкретном муниципальном уровне. На системное воздействие социально-психологической микро- и макросреды внутренняя физиологическая архитектура обязательно реагирует в плане перестройки или адаптации своих функциональных систем.

Если среда насыщена негативным поведенческим фоном, это не может не сказаться в отрицательном значении на внутреннем состоянии функциональных систем организма человека. Происходит своего рода замкнутый круговорот отрицательной энергии.

Информационно-энергетический круговорот отрицательной среды не может не изменить функциональные системы организма. Степень патологии человека зависит от степени устойчивости базовых элементов поло-

жительных функциональных систем. Внутренняя перестройка организма человека формирует внешние проявления — мимику, жесты, походку, выражение лица, речь, и соответственно, мышление.

При последовательном взаимодействии функциональных систем результат работы одной данной структуры определяет работу другой функциональной системы. В организме человека происходит системное квантование от объективной потребности и субъективного интереса до их удовлетворения¹.

Объективные потребности и субъективные интересы формируют доминирующие мотивации, которые выступают детерминантами в процессе формирования функциональных систем, нацеленных на структурирование внутренней среды человека, мобилизуя при этом различные химические реакции, органы и ткани. Указанный процесс обязательно включает в себя и внешние социально-психологические факторы.

Результат действия при удовлетворении объективной потребности или субъективного интереса закрепляет архитектуру функциональной системы с ее внутренними и внешними элементами и поведение человека в данном направлении становится доминирующим, приобретая устойчивый характер проявления².

К сожалению, юридическая наука пока стоит в стороне от этих новаций. Время настоятельно диктует необходимость принципиального переосмысления базовой основы системы высшего юридического образования. Однозначно, что завтрашние практики крайне нуждаются в изучении такого предмета, как социально-правовая физиология.

¹ См. об этом: Журавлев Б. В. Полезный приспособительный эффект в функциональных системах организма как физиологический процесс // в кн.: «Системный подход в физиологии». М., 2004. Т. 12. С. 90—100; Системокванты физиологических процессов / под ред. К. В. Судакова. М., 1997.

² См. об этом: Судаков К. В. Доминирующая мотивация. М. : РАМН, 2004.

УДК 347.9

© Суслина Е. В.

— аспирантка Юридического института
Московского государственного университета
путей сообщений Императора Николая II
s-e-v2007@yandex.ru

АКСИОЛОГИЧЕСКОЕ ПОНИМАНИЕ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

Аннотация. Статья посвящена анализу сущности термина «лишение свободы». В публикации определяется основной элемент содержания лишения свободы на основе исследования криминологической доктрины, законодательства и судебной практики.

Ключевые слова: лишение свободы; ограничение права; свобода; наказание; следственный изолятор; подозреваемый; обвиняемый; осужденный.

© Suslina E.

— postgraduate of Institute of Law
of the Moscow state University of Railway Engineering

AXIOLOGICAL UNDERSTANDING OF IMPRISONMENT

Annotation. The article analyzes the essence of the term «imprisonment». The publication is determined by the basic element of imprisonment on the basis of the content of criminological research doctrine, legislation and jurisprudence

Keywords: imprisonment; criminal law; legal concept; legal definition; a broad interpretation.

В законодательстве современной России лишение свободы определяется как изоляция осужденного человека от общества¹. Вместе с тем в связи с расширительной трактовкой этого понятия Европейским Судом по правам человека² и Конституционным Судом РФ³, явно выходящей за узкие от-

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ.

² Постановление Европейского Суда по правам человека от 28 октября 1994 г. «Мюррей (Murray) против Соединенного Королевства».

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М. Ю. Карелина, В. К. Рогожкина и М. В. Филандрова».

раслевые рамки уголовного права, представляется необходимым уяснить смысловую нагрузку данного понятия.

Лишение свободы можно понимать в философском, социологическом, психологическом, юридическом, и, как отмечал профессор Ф. Р. Сундунов, даже в физиологическом плане¹.

Необходимо признать, что свобода личности, человека, гражданина является понятием исключительно сложным и многогранным. С нашей точки зрения, наиболее общим и универсальным понятием свободы является ее философское определение. Свобода с позиций материалистической диалектики отражает уровень и структуру взаимодействия человека с природной и общественной средой, взаимодействие сознания и бытия. Свобода в этом плане имеет место там и тогда, где и когда человек, наделенный сознанием и волей, способен познавать окружающий мир и соотносить свои действия с существующими в нем закономерностями. Поэтому, например, с философских позиций наказание в виде лишения свободы не влечет лишения и даже ограничения свободы. Более того, наказание как выражение уголовной ответственности призвано выступать в качестве важнейшего средства формирования у осужденного позитивной ответственности перед обществом или инструмента достижения такого состояния свободы личности, которое необходимо для жизни в условиях свободного общества.

Таким образом, объектом наказания в виде лишения свободы не может выступать свобода человека в плане его способности адекватно отражать окружающий мир и соотносить свои поступки с проявляющимися в нем закономерностями.

Понятие свободы применительно к сущности лишения свободы как вида уголовного наказания имеет прикладной характер, поскольку его исполнение, как правило, не связано с ограничением познавательных возможностей человека и целенаправленной изоляцией его от позитивных аспектов жизни общества. Исполнение лишения свободы не может осуществляться вне общества. Именно поэтому физическая изоляция человека дополняется еще и социальным и социально-психологическим аспектами. Социологический аспект лишения свободы заключается в ограничении независимости осужденного в вопросах поддержания отношений с другими лицами. Ограничение независимости проявляется в сужении возможностей общения осужденного с соответствующим кругом лиц, а также в необходимости соотносить свое поведение с правилами режима, с установленными правилами поведения. Социально-психологические аспекты лишения свободы проявляются в том, что осужденный ограничивается в общении с лицами, находящимися за пределами места отбывания наказания (семья, родственники, друзья), и ставится перед необходимостью общаться с теми, кто находится рядом с ним в исправительном учре-

¹ Сундунов Ф. Р. Лишение свободы и социально-психологические предпосылки его эффективности. Казань, 1980. С. 90.

ждении. Такое окружение не всегда является желательным для самого осужденного, и тем самым возникает дискомфорт общения. Этот дискомфорт может быть усилен и спецификой отношений между осужденными и персоналом исправительного учреждения, поскольку в таких отношениях одна сторона (администрация) всегда наделена большими властными полномочиями, а другая (осужденный) изначально ставится в рамки праволишений и ограничений.

Отдельные ученые исходят из того, что права и свободы — это две формы выражения установленных законом правовых возможностей для выбора человеком своего поведения, при объяснении свободы как объекта наказания в виде лишения свободы исходят из ее понимания как «свободы от запретов»¹. Лишение свободы, таким образом, лишает человека не только права выбора поведения, но и возможности пользоваться отдельными гражданскими правами. Иными словами, лишение свободы наносит ущерб правовому статусу осужденного вследствие ограничения (а в некоторых случаях и лишения) соответствующих прав и свобод, регулируемых Конституцией РФ и общим законодательством, а также установления дополнительных специфических (с общегражданским статусом) запретов и обязанностей.

Вместе с тем, исходя из существующего судебного толкования Конституционного Суда РФ, с ограничением или даже лишением права выбора поведения и возможностей пользоваться теми или иными гражданскими правами связаны также запреты, характеризующие сущность и лишения свободы и как меры предварительного пресечения, и как административного ареста. Такой подход Конституционного Суда РФ обусловлен современным широким пониманием лишения свободы судебной инстанцией.

В связи с этим необходимым представляется выяснение вопроса, ограничение или лишение какого элемента свободы личности придает качественную особенность, характеризует сущностное содержание термина «лишение свободы»? Таковым, на взгляд некоторых ученых (А. И. Сидоркин², Л. В. Бакулина и Ф. Р. Сундуrow³), является существенное ограничение конституционного права свободно передвигаться по территории государства, выезжать за его пределы и беспрепятственно возвращаться, а кроме того, лишение права выбирать место пребывания и жительства. Указанное утверждение представляется верным. Данные ограничения объективно вытекают из изоляции осужденного, подозреваемого или подвергнутого административному аресту человека в специальном учреждении (исправительное учреждение, следственный изолятор, специаль-

¹ Дементьев С. И. Лишение свободы. Уголовно-правовые и исправительно-трудовые аспекты. Ростов н/Д, 1981. С. 5.

² Сидоркин А. И. Наказания, связанные с лишением и ограничением свободы в русском уголовном законодательстве IX—XVII вв.: проблемы правового регулирования систематизации и применения: дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2005. С. 114.

³ Сундуrow Ф. Р., Бакулина Л. В. Лишение свободы и права осужденных в России. Тольятти : Волжский университет им. В. Н. Татищева, 2000. С. 12.

ные учреждения для отбывтия административного ареста). Так, например, согласно ч. 1 ст. 73 УИК РФ осужденные отбывают лишение свободы в исправительных учреждениях, поэтому они обязаны находиться именно в учреждениях, которые призваны путем реализации охранных мер и инженерно-технических средств обеспечивать изоляцию осужденных¹. Согласно ст. 7 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» местами содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых являются следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы, изоляторы временного содержания органов внутренних дел и пограничных органов федеральной службы безопасности. В случаях, предусмотренных законодательством, местами содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых могут являться учреждения уголовно-исполнительной системы, исполняющие уголовное наказание в виде лишения свободы, и гауптвахты. Все связи с внешним миром как осужденных, так и подозреваемых и обвиняемых, строго регламентированы законодательством. Побег же из места лишения свободы, из-под ареста или из-под стражи, совершенный лицом, отбывающим наказание или находящимся в предварительном заключении, рассматривается законодательством в качестве преступления (ст. 313 УК РФ).

Таким образом, при раскрытии сущности лишения свободы и объяснения его наименования акцент должен делаться на существенном ограничении права лица на передвижение, лишении его права места пребывания и жительства. Изоляция лица в специальном учреждении выступает в качестве способа или формы закрепления указанных в законодательстве праволишений и ограничений.

Ученые, исследовавшие данную проблему, в качестве основного элемента лишения свободы выделяют изоляцию человека от общества, изоляцию либо помещение его в специальное учреждение². Предвестником современной позиции в оценке лишения свободы стал Г. А. Туманов, еще в 1964 г. писавший, что содержание лишения свободы состоит из следующих элементов: а) ограничение свободы передвижения лица; б) ограничение связей лица с внешним миром (изоляция); в) регламентация жизни и быта лица³.

Таким образом, в содержании лишения свободы он в первую очередь выделил не изоляцию как таковую, а ограничение свободы передвижения лица.

Изоляция лица — это не какое-то правоограничение, а средство или способ реализации правоограничений, составляющих содержание лишения свободы. С внешней стороны лишение свободы действительно высту-

¹ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ.

² Наташев А. Е., Стручков Н. А. Основы теории исправительно-трудового права. М., 1967. С. 19.

³ Туманов Г. А. Режим лишения свободы по советскому исправительно-трудовому праву : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1964. С. 5.

пает как изоляция лица (осужденного, подозреваемого, обвиняемого) в специальном учреждении. Но если рассматривать лишение свободы с точки зрения его сущности, то следует признать, что сущностным, системообразующим его элементом является ограничение права передвижения по территории государства и лишение права выбора места пребывания и жительства.

ВОПРОСЫ СУДОПРОИЗВОДСТВА

УДК 347.9

© Шевчук А. Н.

— кандидат юридических наук, профессор,
профессор кафедры «Гражданское право
и гражданский процесс» Юридического института
Московского государственного университета
путей сообщения Императора Николая II
anatolij.shevchuk@yandex.ru

ПРЕКРАЩЕНИЕ СУДОПРОИЗВОДСТВА И ВОПРОСЫ ЕГО ОПТИМИЗАЦИИ

Аннотация. В данной статье автор обращает внимание на имеющиеся возможности по повышению эффективности судопроизводства. В частности, рассмотрены вопросы, связанные с прекращением производства по арбитражным делам. Нередко такие решения констатируют тот факт, что производство по делу не должно было начинаться. В связи с этим делается вывод, что на этапе принятия заявлений судам следует более тщательно проверять наличие предпосылок для начала судопроизводства. Это позволит высвободить силы и средства для разрешения подведомственных судам дел.

Ключевые слова: прекращение арбитражных дел; основания прекращения судопроизводства; возвращение поданных в суд заявлений.

© Shevchuk A.

— candidate of legal sciences, professor,
professor of chair of civil law and civil process
of Institute of Law of the Moscow state University
of Railway Engineering
anatolij.shevchuk@yandex.ru

OF PROCEEDINGS AND QUESTIONS TO OPTIMIZE IT

Abstract. In the present article the author draws attention to existing possibilities on increase of effectiveness of judicial proceedings. Particularly, this article studies the matters concerning termination of arbitration cases. In many cases it shows that proceedings on these cases should not be initiated. In this respect it is concluded that courts should check petitions for presence of preconditions more scrupulously at the stage of its admission. It will allow to keep resources for adjudication of

cases in according with court jurisdiction.

Keywords: termination of arbitration cases; grounds for abatement of suit; return of petitions filed in court.

Прекращение производства по делу — институт, нормы которого направлены на урегулирование процессуальных отношений путем окончания производства по делу по основаниям, при наличии которых арбитражное дело не могло быть возбуждено, а начатое правомерно производство не может быть продолжено. Если оставление заявления без рассмотрения не исключает повторного обращения в суд, то прекращение производства по делу его исключает.

В 2014 г. производство прекращено по 220 тыс. арбитражных дел (198 тыс. в 2013 г.), в том числе по экономическим спорам и другим делам, возникающим из гражданских правоотношений — 144 тыс. (65,5%), по экономическим спорам и другим делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений — более 62 тыс. (28,3%), по несостоятельности (банкротству) — примерно 13 тыс. (5,9%)¹. В первой половине 2015 г. отмечается та же тенденция — прекращено производство по 119 339 делам, из них ввиду заключения мирового соглашения — 17 586 делам и по причине отказа от иска — по 75 082 делам, при общем количестве принятых заявлений — 752 753². Следовательно, если в 2014 г. по 14,3% дел принималось решений о прекращении дел, то в первой половине 2015 г. этот показатель составил 15,8%. Приведенные данные свидетельствуют о том, что арбитражные суды значительные усилия прилагают для осуществления судопроизводства по делам, которые не разрешаются судом по существу.

Предпочтительным было бы обнаружение оснований для прекращения производства на более ранних этапах. Чему в определенной степени и следуют суды. Из числа поступивших заявлений в 2014 г. по основаниям, предусмотренным АПК РФ, возвращено около 65 тыс. или 4,3% (в 2013 г. — около 64 тыс.) или 4,7% от общего числа поступивших заявлений³. Это важно, так как путем прекращения производства по делу можно окончить только начатое производство. Следовательно, прекращение производства по делу возможно после принятия заявления к производству судом. Если в ходе подготовки дела к судебному разбирательству судья установит наличие обстоятельств, предусмотренных ст. 143, 144, 148 и 150 АПК РФ, то в предварительном судебном заседании производство по делу может быть приостановлено, заявление оставлено без рассмотрения либо производ-

¹ Рассмотрение дел арбитражными судами в 2014 году // Обзор судебной статистики за 2014 год // URL: <http://www.cdep.ru/> (дата обращения: 10 апреля 2016 г.).

² Отчет о работе арбитражных судов Российской Федерации в I полугодии 2015 г. // URL: <http://www.cdep.ru/> (дата обращения: 10 апреля 2016 г.).

³ Рассмотрение дел арбитражными судами в 2014 году // Обзор судебной статистики за 2014 год // URL: <http://www.cdep.ru/> (дата обращения 10 апреля 2016 г.).

ство по делу прекращено¹ (за исключением заключения сторонами мирового соглашения — оно утверждается судом в ходе судебного заседания; в судебном заседании принимается решение о прекращении дела, по которому необходимо обеспечить коллегиальный состав суда, в том числе с участием арбитражных заседателей). Вынесение указанных решений допускается и при последующем производстве в суде первой инстанции, а также на этапах пересмотра и исполнения судебных актов.

Круг оснований для прекращения производства по делу изложен в ч. 2 ст. 150 АПК РФ.

Однако специальные основания прекращения арбитражного дела могут содержаться в других законах, например, в законодательстве о банкротстве (ст. 57 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»). При конкуренции оснований прекращения производства по делу применяться должны нормы закона, регулирующего банкротство.

По делам о защите прав и законных интересов группы лиц в соответствии с ч. 5 ст. 225.16 АПК РФ арбитражный суд прекращает производство по делу, если установит, что имеется принятое по требованию о защите прав и законных интересов группы лиц и вступившее в законную силу решение арбитражного суда и исковое заявление или заявление подано лицом, не воспользовавшимся правом на присоединение к данному требованию, к тому же ответчику и о том же предмете.

В п. 1 ч. 1 ст. 150 АПК РФ предусматривается, что прекращению подлежит производство по делу, если спор ввиду его неподведомственности (см. нормы гл. 4 АПК РФ о подведомственности) не подлежал рассмотрению в арбитражном суде или по иным причинам дело не может быть рассмотрено арбитражным судом. Так, правом на обращение в суд обладают лица, указанные в ст. 4 АПК РФ. Прокурор вправе обращаться в суд в случаях, предусмотренных ст. 52 АПК РФ, и данные основания расширительному толкованию не подлежат. Согласно п. 1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 марта 2012 г. № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе» в случаях, если прокурор обращается в арбитражный суд с исковым заявлением (заявлением) по делам, не предусмотренным федеральным законом, суд прекращает производство по делу применительно к п. 1 ч. 1 ст. 150 АПК РФ.

Не подлежит рассмотрению в арбитражном суде спор, который не имеет правового характера, т.е. разрешение которого не влечет наступление правовых последствий.

Для определения подведомственности спора арбитражному суду важен тщательный анализ правового положения участников материально-правового спора и характера самого спора. Так, организации «САБМиллер РУС» и «Александрит» вели спор по поводу неисполнения обязательств по договору аренды, в ходе рассмотрения которого и пересмотре вынесенных

¹ См.: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 20 декабря 2006 г. № 65 «О подготовке дела к судебному разбирательству» (п. 22).

решений возникла необходимость разрешать вопрос о подведомственности дела. В деле участвовал также поручитель «Александрита» — гражданин Ким Сун Иру. Определением Арбитражного суда г. Москвы от 15 сентября 2011 г. производство по делу было прекращено на основании п. 1 ч. 1 ст. 150 АПК РФ. Постановлением апелляционного и кассационного судов определение суда первой инстанции оставлено без изменения. Вывод судов о неподведомственности арбитражному суду дела основывался на том, что спорные правоотношения возникли из договора аренды, поручителем по которому выступает физическое лицо, не являющееся предпринимателем; в законодательстве не содержится норм, в силу которых такой спор может быть рассмотрен арбитражным судом. При пересмотре дела в надзорном порядке Высший Арбитражный Суд РФ указал, что обжалуемые судебные акты подлежат отмене по следующим основаниям. Суд первой инстанции, выводы которого поддерживали суды апелляционной и кассационной инстанций, прекращая производство по делу, исходил из того, что арбитражные суды рассматривают дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, с участием организаций, являющихся юридическими лицами, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке; дело может быть рассмотрено арбитражным судом с участием гражданина, не имеющего статуса индивидуального предпринимателя в случае, если это предусмотрено АПК РФ или федеральным законом. Однако судами были неправильно применены нормы права и не учтено следующее. В соответствии со ст. 27 и 28 АПК РФ арбитражные суды рассматривают в порядке искового производства возникающие из гражданских правоотношений экономические споры и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, а в случаях, предусмотренных Кодексом и иными федеральными законами, другими организациями и гражданами. В силу указанных норм правильное решение вопроса о подведомственности дела в настоящем случае зависит от выяснения имеющих значение обстоятельств: правового статуса гражданина Ким Сунн Ира в обществе «Рыцарь Приморья сом»; наличия (отсутствия) его экономического интереса в выдаче поручительства за исполнение обязательств обществом «Рыцарь Приморья сом» по дистрибьюторскому договору и договору аренды. В соответствии со ст. 32 и 33 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» высшим органом общества является общее собрание участников общества, которые имеют право присутствовать на общем собрании участников общества, принимать участие в обсуждении вопросов повестки дня и голосовать при принятии решений. К компетенции общего собрания участников общества относится, в частности, определе-

ние основных направлений деятельности общества. В материалах дела имеются доказательства того, что на момент заключения договоров аренды и поручительства гражданин Ким Сун Ир выступал единственным учредителем общества «Рыцарь Приморья со», т.е. лицом, контролирующим деятельность этого общества, прямо заинтересованным как в заключении обществом дистрибьюторского договора и договора аренды, так и договора поручительства в обеспечение исполнения обязательств по этим договорам. Интерес гражданина Ким Сун Ира в выдаче поручительства связан с необходимостью обеспечения исполнения обязательств учрежденным им юридическим лицом, выступающим стороной по дистрибьюторскому договору и договору аренды, и, следовательно, имеет экономический характер и связан с осуществлением этим юридическим лицом предпринимательской деятельности. Таким образом, спор, вытекающий из договора поручительства, заключенного физическим лицом — единственным учредителем (участником) общества в целях обеспечения сделки этого общества, имеющей экономический характер, в настоящем случае также имеет экономический характер. Вывод арбитражных судов о том, что договор аренды, поручителем по которому выступает физическое лицо, не связан с осуществлением этим лицом предпринимательской деятельности, является необоснованным¹.

Наличие преюдициального акта препятствует производству по делу и влечет прекращение судопроизводства в силу того, что спор между теми же лицами, по тому же предмету и по тем же основаниям уже разрешен арбитражным судом или судом общей юрисдикции. В силу п. 2 ч. 1 ст. 150 АПК РФ судебный акт, которым спор разрешен, должен вступить в законную силу. Кроме решения судов, судебными актами, влекущими прекращение производства по делу, могут выступать определения о прекращении производства по делу, в том числе при отказе истца от иска и при заключении сторонами мирового соглашения. Не рассматриваются основания для прекращения производства по делу определения судов об оставлении заявления без рассмотрения, так как они не исключают повторного обращения в суд.

По одному из арбитражных дел Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ указал на преюдициальный акт — решение Верховного Суда РФ, влекущее прекращение производства по арбитражному делу².

Препятствует производству по делу наличие решения суда иностранного государства по тождественному спору, однако исключение представляют собой случаи, если арбитражный суд отказал в признании и приведении в исполнение решения иностранного суда. Процедура признания и приведения в исполнение решений иностранных судов регулируется нор-

¹ См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ № 9007/12 от 13 ноября 2012 г.

² См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ № 10141/12 от 6 ноября 2012 г.

мами гл. 31 АПК РФ.

Спор может быть разрешен не только судом как органом судебной власти, но и третейским судом. Поэтому производство по делу прекращается при наличии решения третейского суда по тождественному спору с теми же субъектами на основании п. 3 ч. 1 ст. 150 АПК РФ.

Законность и обоснованность решения третейского суда могут проверяться по заявлению заинтересованной стороны в арбитражном суде.

Арбитражный же суд разрешает заявление о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда по экономическому спору. По основаниям, предусмотренным АПК РФ, в выдаче исполнительного листа может быть отказано. В такой ситуации производство по арбитражному делу не прекращается, так как заинтересованное лицо не получило надлежащей защиты в третейском суде и не реализовало право на защиту своих прав и охраняемых законом интересов в органах судебной власти.

Как уже отмечалось, отсутствие спора о праве препятствует дальнейшему производству по делу. Такое положение возникает при отказе истца от иска и при заключении сторонами мирового соглашения. Согласно ч. 2 ст. 49 АПК РФ истец вправе до принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение дела по существу в арбитражном суде первой инстанции или в арбитражном суде апелляционной инстанции, отказаться от иска полностью или частично. При этом создается ситуация, при которой отсутствует предмет судебного разбирательства и производство по делу в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 150 АПК РФ подлежит прекращению. Мотивы отказа от иска, т.е. от судебной защиты своих прав, для принятия судом решения о прекращении производства по делу не имеют значения. В силу диспозитивности судопроизводства истец может распоряжаться своим правом на судебную защиту по своему усмотрению. В то же время арбитражный суд контролирует отказ истца от иска с той точки зрения, чтобы не нарушались права других лиц, и отказ от иска не противоречил закону (ч. 5 ст. 49 АПК РФ). Факт отказа от иска фиксируется в протоколе судебного заседания, где также отражается разъяснение судом последствий такого решения истца.

Мировое соглашение согласно ст. 49 АПК РФ может быть заключено сторонами в порядке, предусмотренном гл. 15 АПК РФ. Как и при отказе от иска, суд контролирует заключение мирового соглашения. Он же и утверждает его, не допуская при этом нарушений закона или прав других лиц посредством заключения такого соглашения. Разъяснив последствия мирового соглашения, что отражается в протоколе судебного заседания, суд прекращает производство по делу на основании ч. 2 ст. 150 АПК РФ¹.

Согласно п. 5 ч. 1 ст. 150 АПК РФ прекращение производства по делу осуществляется в случае ликвидации организации — истца или ответчика.

¹ Более подробно см.: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 18 июля 2014 г. № 50 «О примирении сторон в арбитражном процессе».

Ликвидация организации производится установленным гражданским законодательством порядком и не предполагает правопреемства. Ввиду этого нет оснований продолжать производство по делу. Суд оценивает документы, подтверждающие ликвидацию организации, и принимает решение о прекращении производства по делу. Ликвидированной считается организация с момента внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр юридических лиц.

Подача заявления лицом, утратившим статус индивидуального предпринимателя, влечет прекращение производства по делу на основании п. 1 ч. 1 ст. 150 АПК РФ. В соответствии с постановлением Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 6 июля 1996 г. № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» с момента прекращения действия государственной регистрации гражданина в качестве индивидуального предпринимателя, в частности, в связи с истечением срока действия свидетельства о государственной регистрации, аннулированием государственной регистрации и т.п., дела с участием указанных граждан, в том числе и связанные с осуществлявшейся ими ранее предпринимательской деятельностью, подведомственны судам общей юрисдикции, за исключением случаев, когда такие дела были приняты к производству арбитражным судом с соблюдением правил о подведомственности до наступления указанных выше обстоятельств (п. 13).

На основании п. 6 ч. 1 ст. 150 АПК РФ прекращение производства по делу производится после смерти гражданина, являющегося истцом или ответчиком в деле, если спорное правоотношение не допускает правопреемства. В противном случае суд должен приостановить производство для разрешения вопроса о вступлении в дело правопреемника.

Таким образом, учитывая количество прекращенных производством дел, необходимо рассмотреть возможности по недопущению возбуждения по ним производств, что уменьшит судебную нагрузку.

Анализ приведенных оснований рассматриваемого решения показывает, что такие возможности имеются. Да, сложнее обстоят дела с такими из них, как заключение мирового соглашения или отказ истца от иска. Но и заключение мировых соглашений свидетельствует о том, что стороны способны достигнуть компромисса. Чтобы это случилось до возбуждения дела, необходимо популяризировать и создавать привлекательными досудебные процедуры — медиация, претензионный порядок. Они явно недооценены в настоящее время участниками экономических отношений. Для этого имеются и объективные причины, среди которых одна из главных — отсутствие доверия партнеров друг к другу и к медиаторам. Преодоление такого недоверия — процесс сложный и долгий. На наш взгляд, в связи с этим, как ни странно может показаться, пример должно показывать государство — сегодня как никогда востребовано, ожидается кардинальное наращивание усилий по формированию доверия к судебной власти. Ключ-

чевым здесь является осуществление судами правильного и своевременного, справедливого правосудия. Если участники экономических отношений будут видеть, что государство в лице судей строго и неукоснительно соблюдает закон, приобретут доверие и те несудебные институты, которые государство предлагает для разрешения или урегулирования спора.

Снижению количества прекращенных дел будет способствовать тщательное изучение судом поступивших исковых заявлений (заявлений) в суд. В этом случае можно избежать возбуждения дел, неподведомственных арбитражным судам. Если из материалов дела следует, что сомнительным является возбуждение дела арбитражным судом, необходимо оставлять заявление без движения. Уяснению ситуации с подведомственностью дел способствовало бы изучение судом отзыва на исковое заявление (заявление). Далеко не всегда суд располагает им на момент возбуждения дела. В таком случае это могло бы стать основанием для оставления заявления без движения; законом следует при этом установить срок, в течение которого ответчик обязан направить отзыв в суд.

СЕМЕЙНОЕ ПРАВО

УДК 347.6

© Абашева Т. Г.

— магистрант Международного института экономики и права

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ ПО УСЫНОВЛЕНИЮ

Аннотация. В статье рассматриваются законодательные аспекты защиты прав детей, в том числе детей, оставшихся без попечения родителей. В настоящее время прилагаются усилия по развитию различных форм семейного воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, особое место среди них занимает усыновление. В последние годы прослеживается тенденция к сокращению численности детей, переданных на усыновление иностранным гражданам, при некотором росте числа детей, усыновленных российскими гражданами.

Ключевые слова: государственная политика защиты детства; законодательство о детях; дети, оставшиеся без попечения родителей; усыновление; социальное сиротство.

© Abasheva T.

— postgraduate of the International Institute of Economics and Law

LEGAL REGULATION IN RUSSIA OF THE RELATIONS ON ADOPTION

Abstract. Article reviews legislative aspects of protection of the children's rights, including children without parental support. Today are made efforts on development of various forms of family education of children without parental support, a specific place among them is held by adoption. In recent years, the tendency to reduction of number of the children transferred to adoption to foreign citizens is traced with some growth of number of the children adopted by the Russian citizens.

Keywords: state policy of protection of the childhood; legislation on children; children without parental support; adoption; social orphanhood.

В Конституции РФ провозглашено, что в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ст. 17). Материнство, отцовство и детство, семья находятся под защитой государства (ст. 38), создающего правовые и социально-экономические предпосылки для воспитания, нормального развития и образования детей.

Сегодня в России действует законодательство, которое выступает ключевым фактором реализации государственной политики защиты детства. Она реализуется с учетом модернизирующихся социально-экономических условий и призвана давать гарантии полноценной жизни и свободного развития каждого человека. Базисом отечественного законодательства о детях являются ключевые международно-правовые документы, в рамках которых сформулированы базовые требования к государственной политике в отношении детей, в частности, Конвенция ООН о правах ребенка¹.

Предпринимаемые Правительством РФ меры привели к ряду положительных результатов в рамках защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей. Но, к сожалению, общее положение дел в рамках данного вопроса все еще остается весьма драматичным. Каждый год в Российской Федерации количество детей, остающихся без попечения родителей, составляет более чем 100 тыс. человек.

Не сокращается рост социального сиротства, актуальной социальной проблемой являются насилие по отношению к детям, разнообразные формы эксплуатации детей, детская безнадзорность и беспризорность.

Как на федеральном, так и на региональном уровнях, предпринимаются существенные усилия по развитию всевозможных форм семейного воспитания детей, оставшихся без попечения родителей. Ключевое место среди них отводится усыновлению. Ему законодатель предоставляет привилегированную воспитательную роль в связи с тем, что видит в нем наилучший способ реализации конституционного права ребенка жить и воспитываться в семье².

На решение данной острой социальной проблемы направлено и осуществляемое с 2007 г. на федеральном уровне материальное стимулирование устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в патронатные семьи. Большинство субъектов РФ определили дополнительные меры поддержки патронатных семей. В них, в частности, учитываются такие обстоятельства, как возраст детей, особенности поведения и развития, состояние их здоровья, число детей, взятых на воспитание, продолжительность нахождения ребенка в семье и др. Среди прочего, поддержка заключается в выплате единовременного пособия усыновителям, в предоставлении им льгот в части улучшения жилищных условий, в ежемесячных выплатах на содержание усыновленных детей.

В последние годы начала прослеживаться тенденция к снижению числа детей, которые передаются на усыновление иностранным гражданам, при этом появился некоторый рост числа детей, усыновленных гражданами Российской Федерации.

К сожалению, сложившаяся позитивная динамика семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, не устраняет все еще со-

¹ *Марышева Н. И.* Международная унификация в области семейного права: вопросы усыновления // Журнал российского права. 2012. № 5. С. 93—103.

² *Пчелинцева Л. М.* Семейное право России : учебник. 6-е изд., перераб. М., 2013.

храняющиеся в этой сфере серьезные проблемы. Сохраняются многочисленные случаи отказа от усыновленных детей и возвращение их в детские дома, а также случаи жестокого обращения с приемными детьми. Нормы российского права, относящиеся к усыновлению, постоянно подвергаются изменениям в сторону их совершенствования, но в целом массив данных норм нуждается в постоянной корректировке с учетом международно-правовых актов в рамках защиты прав детей, особенно усыновленных.

В современной российской научно-исследовательской литературе отсутствуют монографические труды, которые были бы посвящены анализу усыновления как формы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением учебников и комментариев к законам, а также научных статей, затрагивающих лишь отдельные проблемы усыновления), основывающихся на современной нормативно-правовой базе, которая в последние годы была подвергнута существенному реформированию¹.

Все эти обстоятельства и факторы отражают необычайную злободневность для Российской Федерации вопросов о защите прав усыновленных детей и усыновлении в целом.

Усыновление является сложным юридическим актом. В нем находят отражение воля лиц, выразивших желание усыновить ребенка, родителей, давших согласие на усыновление своего ребенка, самого ребенка, достигшего 10-летнего возраста, и других лиц, установленных законом, а также воля государства, выраженная в решении суда². До сих пор в науке семейного права спорным остается вопрос о правовой природе правоотношений между усыновителем и усыновленным.

В литературе были высказаны три точки зрения по данной проблеме³:

а) отношения усыновления хотя и приближены к родительским, но представляют собой правоотношения особого рода;

б) в результате усыновления возникают отношения, сходные с родственными, которые не равнозначны кровнородственным;

в) отношения между усыновителем и усыновленным равнозначны отношениям между родителями и детьми.

Проведя анализ существующих точек зрения и их обоснование, можно сделать вывод о том, что отношения между усыновителем и усыновленным тождественны отношениям, которые возникают между биологическими родителями и детьми. Представленная позиция обоснована с точки зрения теории правоотношения. Субъективные права и юридические обязанности его участников, которые находятся в их необходимой взаимосвязи, составляют содержание правоотношения. Проведенный нами анализ

¹ Семейное право : учебник / Б. М. Гонгало [и др.] ; под ред. П. В. Крашенинникова. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2016.

² Пчелинцева Л. М. Семейное право России : учебник. 6-е изд., перераб. М., 2013.

³ Марышева Н. И. Международная унификация в области семейного права: вопросы усыновления // Журнал российского права. 2012. № 5.

позволил сделать следующий вывод: отношения между усыновителем и усыновленным и отношения между кровными родителями и ребенком совпадают в части их содержания. Остальные элементы, которые характеризуют соответствующие правоотношения, имеют как сходство, так и существенные различия.

Отечественное законодательство признает возможность усыновления только несовершеннолетних детей (п. 2 ст. 124 СК РФ). В соответствии с п. 1 ст. 54 СК РФ ребенком признается лицо, не достигшее 18 лет (совершеннолетия). Однако не могут быть усыновлены дети, приобретшие полную дееспособность до достижения возраста совершеннолетия (п. 1 ст. 54).

Так как усыновление осуществляется в интересах детей для обеспечения ребенку полноценного семейного воспитания и всестороннего гармоничного развития, законом предъявляются определенные требования к усыновителям, в частности, достижение определенного в законе возраста, разница в возрасте между усыновителем и усыновленным.

Помимо этого существует необходимость отражения в нормах СК РФ различных оснований для отмены усыновления, одни из которых являются мерой ответственности, другие выступают только мерой защиты. Поэтому предлагается положения ст. 141 СК РФ представить в двух разных статьях. Первую из них необходимо назвать «Лишение усыновителя родительских прав». В ней будут перечислены основания для отмены усыновления, которые установлены СК РФ. Вторую статью назвать «Отмена усыновления». В ней основаниями отмены усыновления будут выступать иные действия усыновителя. Таким образом, будут учтены различия в мерах охраны, предусмотренных СК РФ, одни из которых представляют собой меру ответственности усыновителей за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, другие выступают мерой защиты интересов ребенка и усыновителей (ст. 141 СК РФ).

При отмене усыновления по виновным основаниям законодатель не указывает на необходимость учета мнения ребенка. Хотя, полагаем, что в силу ст. 57 СК РФ желание ребенка должно быть учтено и в этом случае. Кроме того, учет мнения ребенка, который достиг 10-летнего возраста, обязателен, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам. Указание в ст. 57 СК РФ на интересы ребенка вытекает из сущности института усыновления, который призван обеспечить усыновленному родительское воспитание, родительскую любовь и заботу. Абсолютно ясно, что решающее значение при рассмотрении дела об отмене усыновления имеет фактическое положение усыновленного в семье усыновителя. Поэтому суд обязан оценить, создало ли усыновление необходимые условия для ребенка. Но если будет выяснено, что усыновление противоречит интересам ребенка, решение о его отмене должно быть принято вопреки мнению ребенка. Ребенок в силу своего возраста, социальной незрелости, умственного развития или иных причин не всегда в состоянии дать объективную оценку поведению усыновителей, может не осознавать нега-

тивных последствий для себя сохранения отношений усыновления.

Литература

1. Семейное право : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. / Б. М. Гонгало [и др.] ; под ред. П. В. Крашенинникова. — М. : Статут, 2016.
2. Пчелинцева, Л. М. Семейное право России : учебник / Л. М. Пчелинцева. — 6-е изд., перераб. — М., 2013.
3. Марышева, Н. И. Международная унификация в области семейного права: вопросы усыновления / Н. И. Марышева // Журнал российского права. — 2012. — № 5. — С. 93—103.

УДК 347.6

© Колесникова Е. В.

— магистрант Международного института экономики и права

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ БРАКА

Аннотация. В настоящей статье рассматривается брак как социальный феномен, который является логическим звеном создания биологически заданного механизма существования человека и представлен частными интересами мужчины и женщины, состоящих в таком союзе. Брак как правовая категория характеризуется публичными интересами государства и общества за счет юридического признания частных интересов союза мужчины и женщины.

Ключевые слова: брак; семья; брачное право; институт брака; законодательство о браке.

© Kolesnikova E.

— postgraduate of the International Institute of Economics and Law

CONCEPT AND ESSENCE OF MARRIAGE

Abstract. The article reviews marriage as a social phenomenon which is a logical link of creation of biologically set mechanism of the person's existence and it is presented by private interests of the man and woman, consisting in such union. Marriage as legal category is characterized by public interests of the state and society due to legal recognition of private interests of the union of the man and the woman.

Keywords: marriage; family; marriage law; institution of marriage; legislation on marriage.

Брак как универсальный способ создания семьи, постоянно развивается с прогрессивной направленностью, несмотря на множественные высказывания о его кризисе. Брак представляет собой особую организацию жизнедеятельности людей, которая отвечает сущности человеческой природы и общества, совмещающей экономическое и сексуальное воедино. Данный союз мужчины и женщины не просто биосоциальный, который выполняет репродуктивные функции в обществе, он куда более сложный организм, существующий под «опекой» государства и права¹.

Брак — это уникальная форма удовлетворения потребности человека в

¹ Косова О. Ю. Брак: «институт особого рода» или «партнерство»? // Государство и право. 2015. № 8. С. 43—52.

детях — в своем продолжении, а для человечества в целом — это ключевой способ воспроизводства населения. В рамках всей истории брак является основанием, порождающим отношения супружества и родительства. И так как брак, оформляя интимные отношения, имеет своей целью образование семьи, предназначение которой — рождение и воспитание детей, вопросы заключения и расторжения брака, признания его недействительным не могут считаться сугубо личным делом супругов. Они касаются и общества в целом, и прав несовершеннолетних детей в частности. Учитывая публичные и частные интересы, государство посредством права включается в сферу брачных отношений¹.

Объединяя все теории, существующие сегодня в рамках заявленной проблемы, можно представить «брак» в качестве нескольких по содержанию понятий²:

а) брак как правовая категория определяется публичными интересами государства и общества за счет юридического признания частных интересов союза мужчины и женщины;

б) брак как социальный феномен является логическим звеном формирования биологически заданного механизма существования человека и представлен частными интересами мужчины и женщины, состоящих в таком союзе.

Исследование различных этноправовых концепций брака дает возможность занять позицию, в рамках которой брак отличает двойственность правовой сущности. Во-первых, брак является юридическим фактом, который порождает правоотношения (особый семейно-правовой договор). И, во-вторых, брак как особые правоотношения (супружество) — это союз (общность) мужчины и женщины, объединенных единством цели — созданием семьи.

Изучение юридических категорий «институт брака» («брачное право») и «законодательство о браке» позволят сделать вывод: «институт брака» («брачное право») и «законодательство о браке» соотносятся как философские категории «содержание» и «форма», связанные диалектически.

Институт брака — это правовой институт (часть семейного права), который представляет собой систему правовых норм, регулирующих отношения по заключению, прекращению и признанию брака недействительным. По существующей в общей теории права классификации правовых институтов брак можно отнести к следующим видам правовых институтов: отраслевой, материально-правовой (хотя включает в себя отдельные процессуальные нормы), специальный, регулятивно-охранительный, сложный, законодательно закрепленный.

Категории «брачное право» и «правовой институт брака» равнозначны

¹ Трофимец И. А. Онтология брака: российские и зарубежные учения // Государство и право. 2012. № 12. С. 59—68

² Тарусина Н. Брак по российскому семейному праву : учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2011.

(тождественны). Законодательство о браке — это совокупность источников брачного права (института брака), т.е. федеральных и региональных нормативных правовых актов различной юридической силы, содержащих нормы о заключении, прекращении и признании брака недействительным¹.

В современном мире теряются традиционные положения института брака. Замечается нежелание пар оформлять отношения официально, и как результат, рост числа незарегистрированных сожительства; увеличение внебрачной рождаемости, и, что еще хуже, появление сознательной бездетности в браке; увеличение числа разводов и повторных браков. Помимо того, на смену тысячелетиями сформировавшейся форме брака, как моногамной связи мужчины и женщины, формируются новые квазибрачные союзы: пожизненное партнерство, социально-экономическое партнерство, гражданское партнерство, гражданский союз, гражданский пакт солидарности, домашнее партнерство, зарегистрированное партнерство, внутреннее партнерство, фактическое сожительство, незарегистрированное партнерство и др., которые находят признание не только в общественном сознании, но и в международном праве и национальных правовых порядках. Сегодня брак из единственно признанного обществом и правом семейного союза мужчины и женщины превратился в одну из допустимых форм сожительства разнополых или однополых партнеров.

Именно поэтому в отечественной юридической науке появилась необходимость формирования концепций, которые позволят не только охарактеризовать и объяснить сложившуюся ситуацию в брачно-семейной сфере, но и поспособствуют за счет предложений по модернизации законодательства укрепить стабильность брака и семьи. Существенная роль в этом процессе отводится сравнительному правоведению, так как исследования потенциала права зарубежных государств дают возможность решать обширные задачи, которые затрагивают правовые системы в общем или отдельные институты.

Имеющий глубокие исторические и культурные корни в каждом обществе и внутреннем праве государств институт брака находит правовое регулирование и в международных актах. Первоочередность общечеловеческих ценностей в эволюции цивилизации и права, как ее части, становится ключевым требованием в развитии современного мирового сообщества. Происходящие в последнее время глобализационные процессы определяют направления развития права и требуют диалога правовых систем, что предполагает необходимость их взаимодействия и в результате приводит к их сближению.

По мнению ученых, следует постигать иностранное право по трем основным причинам: оно полезно для лучшего понимания и улучшения собственного национального права; это весьма полезно для изучения истории

¹ Тарусина Н. Указ. соч.

права и его философского осмысления; оно весьма значимо для взаимопонимания народов и создания лучших правовых форм отношений, складывающихся в международном общении. Представляется, что перенимание передовых положений зарубежного права реально способствует модернизации национального законодательства. Законы ряда государств, являясь эталоном юридической техники, особенно в сфере частного права, в том числе семейного, не только заимствуются, а просто копируются другими правовыми порядками, например, Германское гражданское уложение, Французский гражданский кодекс¹.

По нашему мнению, применение сравнительного анализа при изучении института брака дает возможность не только выявить самобытность и историческую преемственность семейного права отдельных государств, но и выявить, обладают ли они общими чертами, которые характеризуются как высшая ценность, и насколько допустимо иностранное заимствование при создании собственной правовой системы без ущерба уникальности и индивидуальности. Применение сравнительного правоведения дает возможность обнаружить массу коллизий и вопросов, которые требуют разрешения применительно к российскому праву. Обязательным элементом сравнительного анализа является описание наследия прошлого, так называемая законодательная ретроспектива, что позволит изучить национальную правовую культуру.

Изучение правового института брака невозможно и непродуктивно без его рассмотрения в плотной связи с такими общецивилизационными явлениями, как традиции, мораль, обычаи, нравственность, религия, идеология, культура и др.

Законодатель использует термин «брак» в СК РФ многократно, и в связи с этим научные споры, связанные с сущностью брака, можно прекратить именно путем нормативного установления дефиниции этого социального института.

Литература

1. Косова, О. Ю. Брак: «институт особого рода» или «партнерство»? / О. Ю. Косова // Государство и право. — 2015. — № 8. — С. 43—52.
2. Трофимец, И. А. Онтология брака: российские и зарубежные учения / И. А. Трофимец // Государство и право. — 2012. — № 12. — С. 59—68.
3. Тарусина, Н. Брак по российскому семейному праву : учеб. пособие / Н. Тарусина. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2011.

¹ Трофимец И. А. Указ. соч.

ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭКСКУРС

УДК 321.01

© Матвеев Р. Ф.

— доктор политических наук, кандидат юридических наук,
профессор кафедры общей политологии
Финансового университета при Правительстве РФ

ЗАПАДНЫЕ ЭЛИТЫ: ИСТОРИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Аннотация. Теория элит на Западе насчитывает более 100 лет существования. Она активно пропагандируется в учебниках по политологии и социологии. На базе этих теорий вот уже много лет разворачивается формирование и воспитание самых разнообразных элит. Последние несколько лет приносят многочисленные и убедительные свидетельства того, что практическая деятельность элит вовсе не соответствует распространенным определениям и оценкам. «Лучшие» и «отборные» не только не ошибаются, но и нередко приводят общества, государства, целые регионы в условия кризиса и упадка. На протяжении ряда десятилетий мир будет вспоминать великие *гуманитарные достижения* современных западных элит — *решение* проблемы иммигрантов в Евросоюзе и успешную борьбу против инвалидов (устранение российских параолимпийцев от международных игр). Измельчание западной политики неизбежно ведет и к измельчанию соответствующих *элит*. Статья анализирует некоторые «западные» теории и практики в данной области и указывает на опасные практические последствия их реализации.

Ключевые слова: элита; лидер; лжеэлита; элитизм; енархия; манипулятивная роль.

© Matveev R.

— doctor of political Sciences, candidate of legal sciences,
professor of the department of general political science
of the Financial University under the Government
of the Russian Federation

WESTERN ELITES: HISTORY AND EFFECTIVENESS

Abstract. The theory of the elites in the West has more than 100 years of existence. She has been actively promoted in the textbooks on political science and sociology. Based on these theories for many years now takes place the

formation and education of the various elites. The last few years to bring numerous and convincing evidence that the practices of elites does not correspond to common definitions and assessments. The "best" and "choice" is not only wrong, but often lead companies, States, entire regions in conditions of crisis and decline. Over several decades, the world will remember the great humanitarian achievements of the modern Western elites — the problem of immigrants in the European Union and a successful fight against the handicapped (elimination of the Russian Paralympic international games). The degeneration of Western policy inevitably leads to the degeneration of the respective elites. The article analyses some of the "Western" theory and practice in this area and points to the dangerous practical consequences of their implementation.

Keywords: the elite; the leader; lzheelita; elitism; enerhia; manipulative role.

Понятия элит и лидеров («вождей») возникли не сегодня. Однако в последнее время они пользуются активным вниманием как практиков, так и теоретиков различных отраслей общественных наук. Отметим также особое внимание, которое уделяют этим терминам авторы апологетических статей, поддерживающих «западные» и «североатлантические ценности». И не только авторы. Немало руководителей государств так называемой «западной демократии» самопровозглашают себя *элитой* и *лидерами*. Получили эти термины постоянную *прописку* и в отечественных учебниках политологии, права, философии, социологии.

Более того, они широко используются и при рекламе различных товаров, учебных заведений и даже идеологических взглядов. Интернет заполнен рекламой *элитных* товаров, советами, как попасть в состав некой *элитной* группы, а затем и в число *лидеров*. Во многих странах действуют всевозможные образовательные центры, кружки, в которых желающие приобретают необходимые навыки и даже получают сертификаты лидеров. Чтобы убедиться в размахе таких кампаний, достаточно посмотреть Интернет. Естественно, все это делается американскими специалистами и на американские деньги. Мы уже не говорим о массовом создании «*элитных*» частей и подразделений под эгидой НАТО в различных странах мира. Чем объясняется такая популярность этих терминов?

Чтобы ответить на этот и другие связанные с ним вопросы, необходимо внимательно посмотреть на то содержание, которое дается западными специалистами упомянутым терминам.

Здесь сразу бросаются в глаза два разных, но тесно связанных между собой подхода. Один из них — можно его назвать семантическим — состоит в попытках вывести анализ из истории появления терминов. Этот подход отличается простотой и доступностью. Действительно, всем понятно, что «элита» есть нечто *отборное*, а потому лучшее. Остается необъясни-

мым, кто, как и зачем произвел этот отбор. Сразу надо повторить, что причисление к «элите» чаще всего бывает самопровозглашенным, а критерии — *количественными* и элементарными (количество денег и иной собственности, наследство, «элитное» образование, семейное положение, титул, занимаемая должность, дворянское, воинское или научное звание).

Понятие лидера чаще всего объясняется биологическими или психологическими основаниями: есть люди, которым изначально *присущи* способность и умение (а, следовательно, и право) командовать, вести за собой народ (отсюда и применение терминов: *ведомые*, «стадо», «толпа» и «пастух», «пастырь», лидер — *ведущий*). Наблюдаются также явные попытки возродить зловещей памяти *фюрер-принцип*, пусть даже в коллективной форме («государство — лидер»).

Оба эти термина (элита и лидер), во всяком случае, в современной европейской науке, выводятся из древних текстов великих мыслителей далекого прошлого. А из европейских и американских публикаций эти оценки проникли в отечественную *научную* литературу. Такие оценки явно предназначены для *простого* ума: так всегда было и так всегда будет, поэтому бесполезно выступать против таких *глобальных* лидеров и элит, выражающих и защищающих *общечеловеческие ценности и тенденции*, учитывающих *глобальные* уроки. Как мы увидим далее, понятия «лидер» и «элита» всегда употребляется с понятием «простаков».

Для начала посмотрим, как определяет «элиту» словарь, изданный французским «Национальным центром текстовых и литературных ресурсов» в 2012 г.¹ «Элита — это наилучшее существо или вещь, выявленные в результате выделения лучших из некоторого множества существ или вещей». Видите, какое глобальное обобщение: учитывается все: живые существа и неорганические вещи.

Применительно к условиям общественных отношений словарь уточняет: Элита — это *малое число* лиц, которым в данном обществе и в данный момент *приписывают* престиж, ссылаясь на естественные качества (раса, происхождение), либо на приобретенные свойства (культура, заслуги). Этот класс людей является «узким» меньшинством, за которым признается (или они сами себя признают) из-за их заслуг, культуры, способностей, а также некоторых неуловимых особенностей, возможность занимать первые места в обществе, к которому они принадлежат, или задавать тон своему окружению. Обратим внимание на выделенные показатели: «малые группы», «приписывание неких свойств». Словарь признает, что «свойства» элит не являются абсолютными, а зависят (соответственно распространенной «на Западе» парадигме) от признания их со стороны. О том, как формируется это признание, авторы словаря не говорят.

Напомним, что концепция элит проникла еще в начале XX в. и в некоторые слои демократического и рабочего движения в форме *теории* «дея-

¹ URL: <http://www.cnrtl.fr/definitiom%C3%A9lite> (дата обращения: 31 мая 2016 г.).

тельного меньшинства». Результаты практического применения этой концепции всем очевидны.

Аналогичной является и психологическая методология определения понятия «лидера» («лидерства»). Лидер рассматривается как *ведущий*, способный увлечь, вести за собой других — «ведомых». В качестве доказательства иногда приводится пример стадных животных (!!!). Прочитайте слова деятеля, который пользуется в нашей стране большим авторитетом: «Люди, в сущности, могут обойтись без управления не больше, чем без еды, питья и сна. Эти политические животные нуждаются в организации, т.е. в порядке и вождях»¹. И дальше он напоминает: «с давних пор признание власти господина помогает людям подчиняться... Авторитет не может обойтись без тайны, ведь мы мало чтим то, что слишком хорошо понимаем... Поэтому необходимо, чтобы в замыслах, манере держаться, движениях мысли авторитетного человека оставался элемент, не поддающийся пониманию других... Скрытая вера простаков довершит дело»². Хотя эти высказывания относятся к 1932 г., содержащимися в них советами многие западные политики продолжают активно пользоваться в наши дни. Они лишь удивляются, когда «простаки», свои или зарубежные, отказываются им подчиняться. Подчеркнем содержащиеся здесь понятия иррационализма, господ и «простаков».

Обе эти концепции включены в теорию и практику «западной демократии», создают видимость научного подхода, но преследуют одну и ту же цель: отвлечь граждан от политики, убедить большинство в незыблемости подчиненного положения большинства граждан и в бессмысленности попыток создать рациональную систему, основанную на равенстве и демократии, посеять пассивность и фатализм. К сожалению, такая политика нередко достигает поставленных целей, даже если практическая деятельность такой «элиты» заканчивается провалом, что мы нередко наблюдаем.

Отметим, что французский словарь несколько раз подчеркивает, что в большинстве случаев «элита» сама *присваивает* себе это качество и «право судить идеи, создавать или чернить репутацию». Вместе с тем словарь признает, что активное обращение к понятию элит характерно для «высших классов», «для крупной буржуазии». В этом случае, правда, уточняет словарь, речь идет о «лжеэлите», о «политиканствующей элите». Не прошел словарь мимо концепций «элитных армий», «элитных рас» и «элитных наций».

Эту французскую, и в известной мере, европейскую, концепцию элит, полезно сопоставить с американской точкой зрения. Подчеркнем, что дело далеко не ограничивается только терминологическими различиями. Дадим слово американскому профессору доктору политических наук Паулю Джонсону. В статье «Теория элит»³ он пишет: «С теоретической точки зре-

¹ Шарль де Голль. На острие шпаги. М. : Европа, 2006, С. 96.

² Там же., С. 99, 100.

³ URL: http://www.auburn.edu/~jonson/gloss/elite_theory (дата обращения: 31 мая 2016 г.).

ния, поддерживаемой многими аналитиками в области общественных наук, американскую политику можно лучше понять благодаря обобщенному подходу о том, что в США власть принадлежит узкой и богатой группе лиц, разделяющих схожие ценности и интересы и происходящих из относительно схожих привилегированных семей». Действительно, признает он, большинство высших руководителей на всех или почти на всех ключевых должностях в различных секторах экономики почерпнуты из одной и той же социальной группы, и теоретики элит подчеркивают прочность взаимных связей руководителей корпораций и объединений, которые основаны на старой школьной дружбе и на устойчивых социальных отношениях, сближающих их и способствующих координации действий высших лидеров бизнеса, правительства, гражданских организаций, образовательных и культурных учреждений, а также средств массовой информации.

«Эта элита власти, — продолжает свой анализ Джонсон, — способна эффективно диктовать основные цели (хотя не всегда в ней поддерживается согласие по поводу практических средств их достижения и других деталей), важнейшие политические решения правительства (так же, как она господствует над деятельностью важнейших масс-медиа, культурных и образовательных организаций общества), благодаря ее контролю над экономическими ресурсами крупного бизнеса и над финансовыми институтами страны»¹.

Представляется, пишет далее американский профессор, что их власть основана, главным образом, на их собственных экономических ресурсах, на позициях в высшем звене управления крупными корпорациями и не требует способности «украшать массовой поддержкой их усилия “представлять” интересы широких социальных слоев». Для иллюстрации того, что в соответствии с этой концепцией на выборах в США голосуют доллары, а не граждане, достаточно вспомнить о миллионах долларов, расходуемых на проведение избирательных кампаний кандидатами в президенты и в депутаты конгресса США.

Профессор Джонсон допускает, что «теоретики элит иногда отличаются друг от друга по таким вопросам, как доступ во властную элиту «новой крови», действия в условиях согласия или несогласия в своих рядах, степень заботы (или ее отсутствия) о всеобщем процветании, которые присутствуют в выбранных ими целях общенациональной политики». «Но все эти теоретики, — подводит итог Джонсон, — разделяют мнение о том, что именно эти *несколько сотен* “бегунов и трясунов” (вспомните о жестикуляциях американских кандидатов перед микрофонами), которые обегают страну, действительно определяют фундаментальные направления государственной политики, а вовсе не манипулированные и немощные массы простых избирателей, которым разрешено делать выбор из предложен-

¹ URL: http://www.auburn.edu/~jonson/gloss/elite_theory (дата обращения: 31 мая 2016 г.).

ных кандидатов в момент избирательных кампаний». Такова оценка американского профессора практики и теории элит и лидерства в политической системе США. Как мы видим, термин, высказанный де Голлем еще в начале 1930-х гг., не забыт. Вместо *простаков* де Голля, сейчас говорят о «простых избирателях», противопоставляя их *настоящим* избирателям.

Ознакомившись с этой высокомерной и презрительной к гражданам американской концепцией элит, полезно подробнее посмотреть на европейские концепции и практику в этой области. Сразу надо сказать, что в европейских странах американские концепции, точнее, парадигмы, довольно распространены. Однако здесь им противостоят относительно демократически настроенные оппоненты и рационально (тоже относительно) мыслящие избиратели. Это связано с особенностями социального, экономического и политического развития многих европейских стран за последние века. В этих странах социальные конфликты характеризовались рациональным содержанием, включали политические и правовые элементы, которые сказались на менталитете наемных работников и в меньшей степени предпринимателей и представителей «официальной науки». В результате в Европе *содержание* многих политических, социологических и экономических понятий существенно отличается от американских. Об этом свидетельствуют и итоги референдума о выходе Великобритании из Евросоюза в июне 2016 г. и все события, ареной которых стала Европа в последние годы.

Можно привести только один пример, который подтверждает существование этих различий. Большинство конституций европейских стран признает народ источником политической власти, и это характерно как для парламентских, так и для президентских (там, где президент избирается всеобщим голосованием) выборов и даже для монархических систем. «Носителем национального суверенитета является испанский народ, источник государственной власти», — устанавливает ст. 1 Конституция Испанского королевства 1978 г.¹ Американская конституция подобных положений не содержит. Напомним мимоходом, что такого положения не содержат и обновленные конституции трех прибалтийских республик. Даже если в странах Европы данная норма не всегда соблюдается и часто нарушается, она отражает специфику политического сознания населения, так или иначе ограничивает всевластие политической (а заодно и иной) элиты. Для понимания сущности различий достаточно сравнить, например, французскую Декларацию прав и свобод человека и гражданина 1789 г. и так называемый американский *Билль о правах*, который был принят примерно в то же время. Оба документа до сих пор являются составной частью

¹ Испанская конституция. 1978. Посольство Королевства Испании в Российской Федерации. М., 1995.

конституций обеих стран¹. Не менее существенны и практические различия.

На теории и практику «элит» в странах Европы значительное влияние оказали классовые схватки XIX и XX вв., влияние советского конституционного права и социального законодательства, а также две мировые войны, которые привели в движение миллионы людей, научившихся *самостоятельно* добиваться новых прав и защищать завоеванное. Достаточно вспомнить массовое партизанское движение против гитлеровской оккупации. В Бельгии на местах партизанских боев регулярно проводятся памятные мероприятия, на которых присутствует король, а во Франции школьники пишут сочинения по истории, обязательной темой которых является партизанское движение в своем регионе. В своей массе народ США не проявил высокой политической активности, ограничившись материальной помощью антигитлеровской коалиции. Нельзя не напомнить, что правительство США добилось полной оплаты за такую «братскую» помощь.

Несмотря на утрату некоторых сложившихся в тот период традиций, они сказались и продолжают оказывать влияние на содержание и системы формирования элит в европейских странах. Понятно, что активная роль в этих вопросах принадлежит образованию. В ряде европейских стран еще до Второй мировой войны образовательная система была демократизирована (введено всеобщее обязательное бесплатное среднее образование). Это создавало в принципе условия для расширения доступа выпускников в те или иные «элиты». Однако уже тогда обеспеченные семьи давали своим детям дополнительное образование дома или в частных школах. На практике это выжалось в том, что выпускники, как правило, при устройстве на работу оставались в рамках социальной группы своих родителей.

Ситуация изменилась после Второй мировой войны, которая сопровождалась острейшими социальными потрясениями и юридическими преобразованиями. Были приняты новые конституции, изменено законодательство. Нельзя забывать и о том, что европейские учителя и преподаватели высшей школы активно участвовали в антифашистской борьбе. Под влиянием активности демократических и левых сил в большинстве европейских стран была продлена продолжительность среднего образования, осовременено содержание программ. На практике это привело к расширению доступа молодежи в высшие учебные заведения (во Франции выпускники средней школы — *бакалавры* получили право «записываться» в один из 45 университетов. До 80% из них, как правило, используют это право). В результате теперь дети реже остаются в рамках социального статуса своих родителей. Техническая и научная *элита* стала активно пополняться за счет «низших» слоев. Повышение уровня преподавания в сред-

¹ См.: Декларация прав человека и гражданина от 26 августа 1789 года. (Франция) // Конституции зарубежных государств. М. : БЕК, 1996. С. 135—137; Билль о правах (США, 1791 г.), Там же. С. 30—32.

ней и высшей школе в условиях расширения доступа в университеты отнюдь не привело к снижению профессионального уровня «пополнения» элит. Во Франции даже была введена особая квота для профсоюзных активистов при поступлении в Национальную школу администрации, готовящую высших государственных служащих.

Это не означает, что все проблемы решены. Отсутствие селекции по социальному признаку в средней школе компенсируется различными приемами в высших школах, косвенным свидетельством чего и является введение профсоюзных квот. Французский профессор Пьер Бурдые констатирует сверхпредставительство в высшей школе детей из культурно обеспеченных семей и недопредставительство детей из «простых» семей. Образовательная система в целом продолжает функционировать как инструмент социальной селекции. Большинство детей из семей с «сильным культурным капиталом» поступают в университет, а дети из «низших» семей быстро отсеиваются. Для них учеба часто является «бегом с препятствиями». Это заставляет их проявлять интеллектуальные и психологические качества более высокого уровня, чем их товарищей из «культурных» семей. Эти последние, наоборот, наследуют эти качества в семейном культурном окружении, которыми они могут пользоваться *стихийно* в процессе учебы¹.

После распада СССР и «социалистического лагеря» транснациональные корпорации и их политические представители в руководящих органах Евросоюза развернули активное наступление на политические и социальные права народа. «Глобализованная элита» США и Евросоюза по сути дела поставила целью своего наступления ликвидацию политических и социальных завоеваний последних двух веков. Лозунг борьбы «против коммунизма» был открыто заменен лозунгом: «Покончить с заблуждениями французской революции 1789 года». Именно в таком контексте следует оценивать современные зарубежные концепции элит и сопровождающую их политику. Конечно, остается открытым вопрос о том, насколько такое идеологическое наполнение способно вызвать энтузиазм. Поэтому его дополняют криками о «российской угрозе». Агрессивная антироссийская направленность такой политики является косвенным доказательством того, что сейчас именно Россия является защитником подлинно демократических традиций и современного рационализма.

В силу ряда причин в настоящее время наиболее активно разрабатывают проблемы элит специалисты в области политической социологии. Одной из недавних работ этого направления стала монография Вильяма Жениейса «Политическая социология элит», издательство А. Колэн, Париж, 2011². Автор — профессор политологии и социологии элит университета Монпелье (более 140 публикаций на тему). Предлагаем краткое из-

¹ URL: http://www.scienceshumaines.cjm/articleprint2.php?lg=fr&id_article=14187 (дата обращения: 31 мая 2016 г.).

² Genieys W. Sociologie politique des elites. Armand Colin, 2011.

ложение его позиции.

Автор, как и многие другие, ссылается на В. Парето, который еще в начале прошлого века в социологических трудах высказал идею о наличии в каждом обществе обособленных групп, отличающихся лучшими качествами и особыми способностями в отдельных областях общественной жизни. «При таком подходе, признает г-н Жениейс, можно было бы допустить в состав элит таких “деятелей” и такие группы, как американская мафия, как Аль Капоне, как колумбийский наркокартель и международный террорист Бен Ладен. Перечисленным можно противопоставить таких представителей элит, как Диего Марадона, Мухамед Али и т.п.». Этот тонкий намек понятен французскому и, надеюсь, отечественному читателю.

Как создаются элиты. На этот вопрос профессор отвечает: *власть*, которую приписывают или признают сегодня. Этот подход соответствует современной парадигме, активно распространяемой в «западных странах». В соответствии с этой парадигмой для «зачисления» в состав элиты достаточно, чтобы эти лица *воспринимались* по подсказке представителей самой элиты, как владеющие и занимающие места *наверху* какой-либо социальной иерархии. «Исходя из этого, можно заключить, что именно высокие позиции в иерархии (по крайней мере, *считающиеся* таковыми) в упорядоченной системе позволяют выделить элиту (или элиты)».

Вместе с тем профессор Жениейс пытается учесть современные условия и задумывается над тем, не приведет ли глобализация обменов и средств коммуникации к тому, что наступившее столетие станет периодом устранения элит как ненужных политических посредников или, по крайней мере, не приведет ли эволюция элит в условиях модернизации и возможного ослабления демократической идеологии к возвращению олигархий. Отметим, что от внимания профессора ускользает факт формирования новых «транснациональных» элит. По его мнению, «взрыв популизма и развитие демократии “участия” относятся к идеологиям, утверждающим, что социальная жизнь и политика могут мыслиться без элит. Все это может пагубно сказаться на развитии демократических политических учреждений. Вот почему социология элит стала необходимой для общественных наук». Его позиция сводится к тому, что наличие элит является свидетельством демократизма общественной системы.

Аргументируя свою точку зрения, профессор Жениейс утверждает, что сам термин «элита» содержит ряд положительных ценностей и сильный идеологический компонент. Во всяком случае, «элиты являются бесспорным социологическим фактом, который требует дальнейших усилий по уточнению определения этой реальности». Распространение эмпирических исследований этого явления, дисциплинарная конфронтация между социологами и политологами позволили выработать немало «методологических новаций, обогативших все общественные науки».

Касаясь идеологического содержания понятия элит, Жениейс противо-

поставляет его «классовому подходу», который «считает», что «теория элит — служанка буржуазной идеологии». Он сожалеет, что теория элит, в противоположность классовому подходу, всегда считалась недемократической и неспособной дать достоверный анализ политической власти. Даже сама «теория элит», сетует он, получила в Европе негативный оттенок. Связано это с тем, что элита в Европе оказалась связанной с антидемократической политикой (проще говоря, с итальянским фашизмом и гитлеровским нацизмом). Более того, распространилось представление об элите, как о группе заговорщиков, конспираторов, в любом случае устанавливающих неконтролируемое господство. Все это, считает наш автор, неправильно. Неверно вносить негативное содержание в понятие, неверно обзывать элитарные системы несправедливыми, которые, якобы, поддерживают отдельных лиц за счет большинства, обеспечивают, якобы, привилегии меньшинству, узкой группе, особые качества которой определяются произвольно. Это ошибочно, ибо основано на смешении тех, которые «успешны», и тех, которые «управляют», с частью правящего класса.

Ясно, что отрицательное наследие итальянской школы элит (Моска, Микельс) сыграло негативную роль: ряд специалистов отказались от теории элит, которую уподобили правым антидемократическим концепциям. Импорт этих концепций и развитие элитизма в США усилили такое впечатление. Демократическая критика, утверждает профессор, перешла на сторону *радикальной идеологии*, т.е. марксизма. В связи с этим полезно напомнить о том, что интерес к марксизму в последние годы значительно вырос не только в Европе, но и в США.

Переходя к «конструктивной» части своих размышлений Жениейс высказывает следующие соображения: «когда говорят об элите, то противопоставляют тех, кого считают лучшими, тем, которые, хотя и не лишены талантов, но не отличаются от массы себе подобных. Применительно к политике это наталкивает на понятие руководящей элиты, правящей элиты и даже политической элиты, т.е. тех, кто располагает необходимыми способностями для осуществления власти. Употребление понятия в единственном числе может означать две разных действительности: поддерживать мысль о том, что люди, находящиеся у власти, действительно являются лучшими в том смысле, ибо владеют большим количеством данных для осуществления политических функций, которые на них возложены. Моральная же оценка к этим случаям неприменима.

Иными словами, смысл понятия «элита» молчаливо оправдывает правителей, ибо они *лучше других проявили способность прийти к управлению, поэтому они и управляют*. Но здесь мы и наталкиваемся на двойственность понятия элиты. Правящая или правительственная элита всегда понимается как имеющая (даже монополизирующая) наилучшим образом «талант» и особенно «свойства», облегчающие доступ к высшим ступеням государственного аппарата. На основе неясности содержания понятия популисты, не согласные с теорией элит в западных демократиях, черпают

свою аргументацию. Убедительность этому приему придают ссылки на социологию и теорию заговора.

Эта «теория» получила особое распространение в США («*CCC — Ruling Class Coherente, Consciente and Conspirante*»). Доказывается эта теория просто: тот, кто не разоблачает заговор, сам является его участником. Несмотря на это теория заговора «военно-промышленного комплекса» пользовалась и пользуется в Европе широким влиянием. Она превратилась в веру, в общий знаменатель, позволяющий людям просто объяснять сговор между политико-экономической элитой, стремящейся к власти, и торговцами пушек, интересы которых состоят в установлении контроля над нефтью, а также объяснять, кто управляет всем миром. Естественно, уважаемый профессор не приводит никаких фактов для подтверждения своей позиции,

Не оставил профессор Жениейс без критического разбора позиции сторонников *теории заговора* во Франции. Здесь, утверждает он, эти сторонники критикуют «государственную знать» (высших чиновников), которые «конфисковали» у народа власть ради единственной цели — самовоспроизводства. Во Франции введение термина «элитизм» произошло относительно недавно (в 1960-е гг.), в форме термина «енархия». Так стали называться выпускники Национальной школы администрации (*ENA*). Любопытно, что термин енархия стал активно использоваться после дискуссии о французской элите между социологами П. Бурдьё и Р. Будоном.

Полезно подробнее осветить историю создания и некоторые особенности деятельности этого учебного заведения. В качестве источника информации по этому вопросу мы используем данные «Википедии» на французском, английском и русском языках. Дело в том, что характер изложения в этих вариантах существенно отличен. Наиболее полным является французский текст, чуть более ограниченным выглядит русский вариант, весьма поверхностно с многозначительными умолчаниями и поправками излагает проблему английский («США») текст¹. Поэтому в нашем изложении мы будем использовать, в основном, французский вариант, обращая при необходимости к русскому и английскому.

Для понимания особенностей Франции надо иметь в виду, что система высшего образования этой страны состоит из двух частей: одна — университетская, включает 45 университетов, открытых для всех выпускников средней школы («бакалавров»), входит в систему министерства народного образования, финансируется государством и предоставляет любому гражданину Франции возможность получить университетское высшее образование. Полезно уточнить, что школьники сдают экзамен на бакалавра не в своей школе, а в ближайшем *университете*. Поэтому диплом бакалавра и

¹ См.: [https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89cole_nationale_d%27administration_\(France\);](https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89cole_nationale_d%27administration_(France);)
<https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%B0%D1%86D0%B8%D0%B8%D0%BE%D%...> URL:
http://en.rfwiki%C3%89cole_nationale_d%27administration

дает право «записаться» в университет. Вторая часть — «великие школы», которые подчинены различным правительственным ведомствам и готовят высших государственных служащих для администрации, армии, отдельных отраслей управления. Наиболее известная из них — Национальная школа администрации (*ENA*).

Интересна история этого учебного заведения. Впервые идея создать высшее учебное заведение для подготовки государственных служащих высокого уровня была предложена в 1848 г. (год знаменитой революции, которая прокатилась по ряду стран Европы) министром народного образования Карно. Был даже подготовлен соответствующий декрет, но после отставки министра и прихода к власти Наполеона III (сначала как президента, а затем — императора) идея продолжения не получила. К проекту создания высшей школы администрации вернулись в 1936 г., когда к власти пришло правительство Народного фронта, поддержанное коммунистами. Но и на этот раз план был сорван из-за отрицательного голосования Сената.

Следующая попытка относится к 1945 г., когда на волне всенародного подъема после освобождения страны от гитлеровских оккупантов, в которой важнейшую роль сыграли партизанские отряды, было сформировано правительство по главе с генералом де Голлем¹, включавшее несколько министров-коммунистов, в том числе генерального секретаря Французской компартии Мориса Тореза в ранге вице-преьера министра и министра по делам государственной службы. После ухода 20 января 1946 г. де Голля в отставку Торез возглавил Миссию по административной реформе, которая разработала закон о статусе Государственной службы и закон о создании Национальной школы администрации. Оба эти акта были единогласно одобрены Национальным собранием и сохраняют свою юридическую силу². Следует добавить, что именно министры-коммунисты разработали Трудовой, Социальный кодекс и законы о национализации ряда промышленных и финансовых учреждений³. Сейчас под давлением Еврокомиссии французское правительство пытается устранить из законодательства положения, принятые в условиях послевоенного подъема демократического движения.

Что представляет собой Национальная школа администрации сегодня (для ответа на этот вопрос мы опираемся на французский вариант Википедии, датированный 7 июнем 2016 г.).

Для поступления в школу установлен конкурсный отбор. Существуют

¹ Не лишне напомнить, что в годы Первой мировой войны попавший в немецкий плен полковник де Голль оказался в одном бараке с пленным лейтенантом российской армии Тухачевским.

² Авторство Мориса Тореза до сих пор официально признается. Текст закона О Статуте государственной службы опубликован в: Maurice Thorez. Oeuvres, P. 1964, Livre cinquième, tome vingt-deuxième. P. 165—200.

³ Подробнее о деятельности министров коммунистов в составе правительства Франции см.: François Billoux, Quand nous étions ministres. Editions sociales. Paris, 1972.

три вида конкурсов:

- международный, включая граждан других стран Евросоюза;
- «внешний» конкурс, к которому допускаются граждане, имеющие диплом о полном высшем образовании;
- «внутренний» открыт для государственных служащих уже имеющих не менее четырех лет работы в государственных учреждениях;
- третий конкурс для граждан, имеющих, по крайней мере, восьмилетний опыт практической работы в *негосударственных* учреждениях (депутаты представительных местных органов власти, служащие частного сектора, профсоюзные работники). Российского читателя может удивить, почему местные представительные органы уподоблены «частному сектору». Но они являются органами самоуправления, а каждый местный территориальный коллектив имеет (с 1884 г.) статус юридического лица. Вспомним ст. 12 Конституции РФ: «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Экзамены проходят в сентябре. Большая часть поступающих — выпускники Института политических исследований или окончившие подготовительные курсы ЕНА или *университеты*. Экзамен состоит из двух частей:

1) письменная часть включает:

- сочинение по публичному праву;
- сочинение по экономике;
- сочинение по «общей культуре», обобщающее анализ 40—70 документов по «европейскому праву и политике» или по «социальному законодательству и политике».

Письменной также является еще одна тема по выбору — от математики до административного права;

2) устная часть. К устному экзамену допускаются только те соискатели, которые получили самые высокие оценки за письменные работы.

Темы устного экзамена:

- государственные финансы;
- международная политика;
- европейские (или социальные) вопросы, если они не были избраны для письменного экзамена;
- устный экзамен по иностранному языку;
- физическая подготовка
- 45 минутное собеседование по различным личным проблемам.

Результаты экзаменов публикуются в декабре.

Отбор весьма строгий. В 2015 г. только 6,7% претендентов смогли пройти первый (письменный) экзамен. Добавим, что по данным за 2005 г. среди принятых в школу было 40% женщин и 2% выходцев из рабочих семей.

Специфика французской школы администрации состоит в том, что французские граждане, успешно сдавшие конкурсные экзамены, сразу за-

числяются в кадровый резерв государственной службы. Иными словами, карьера государственного служащего начинается не по окончании ЕНА, а на 90% с момента поступления. Поэтому слушатели считаются не студентами, а госслужащими, они имеют права и выполняют соответствующие обязанности. Время учебы засчитывается в общей стаж работы.

Обучение бесплатно. ЕНА финансируется государством. Служащие получают государственную зарплату. В зависимости от конкурса она составляет от 1370 до 2100 евро. Выпускник обязан отработать на государственной службе 10 лет или вернуть частично или целиком полученные деньги.

Распределение на работу зависит от результатов учебы и выпускных экзаменов. Занявшие первые 15—20 мест имеют право выбрать учреждение и специальность.

В числе этих учреждений и профессий «первого класса» были:

- инспектора и контролеры Счетной палаты (пять мест);
- инспектора и контролеры Генеральной инспекции финансов (пять мест);
- адвокаты и советники Государственного совета (пять мест);
- инспектора и контролеры Генеральной инспекции по социальным вопросам (четыре места);
- инспектора и контролеры Генеральной инспекции администрации (два места)
- советники по иностранным делам — МИД Франции.

Остальные включаются в состав гражданских администраторов, в резерв префектур, в различные министерства и ведомства, административный суд и региональные счетные палаты.

Продолжительность занятий — 27 месяцев, которые распределены на три «модуля»

- «Европа» — 27 недель, из которых 17 недель приходятся на европейские и международные учреждения;
- «территория» — 33 недели: обучение производится вместе со слушателями административного Национального института территориальных исследований, из которых 22 недели занимает практика в префектуре (представительство президента на местах) или в местной администрации;
- «управление публичными учреждениями» — 27 недель, в том числе 15 недель практики на предприятии (напоминаем, не в качестве «свободных студентов», а государственных служащих).

Выпускники ЕНА не всегда работают на виду. Но многие занимают важные посты в государственных учреждениях, в национализированных предприятиях и банках в международных институтах. 54% выпускников заняты в публичном секторе, 46% в частном. В политическом отношении большинство слушателей и выпускников принадлежат к правым партиям. Меньше сторонников социалистической партии. Судя по позициям и по поведению этих людей, они придерживаются различных вариантов ультралиберальной (или «неолиберальной») идеологии и политики. Показа-

тельна в этом отношении фигура социалиста Франсуа Оланда, избранного президентом в 2012 г., и его ближайшего «социалистического окружения». Не приходится удивляться, что их называют «технократами», «енархами» по аналогии с «олигархами».

Среди бывших слушателей школы (эту школу за время ее существования окончили более 8 тыс. человек) — 5600 французов и 2600 иностранцев. На начало 2016 г. среди выпускников насчитывалось три президента республики, семь премьер-министров, 34 депутата нынешнего состава национального собрания (из 600), сената и европарламента, большое число министров, высших чиновников территориальных органов управления. По крайней мере, пять выпускников занимали руководящие посты в международных экономических и финансовых организациях — ВТО, европейском центробанке, Европейском банке реконструкции и развития, в МВФ. В настоящее время около 30 выпускников ЕНА занимают руководящие посты в крупнейших промышленных и банковских объединениях Франции. Не является преувеличением говорить о том, что выпускники ЕНА представляют собой многочисленную и влиятельную корпорацию («енархию»). Так что можно сказать, что замысел автора акта о ЕНА и закона о государственной службе, ст. 1 которого называла главной обязанностью служащего «инициативно защищать интересы граждан», не дал ожидаемого результата. Вместе с тем это высшее учебное заведение стало кузницей кадров для современной Франции как части Евросоюза и НАТО.

ЕНА поддерживает широкие связи с зарубежными странами. Школу окончили 2000 иностранцев, в основном из бывших французских колоний. Ежегодно она на общих основаниях принимает на учебу по 40 иностранных граждан. Кроме этого, она оказывает экспертную помощь в области работы публичной администрации и реформы государства 25 странам, среди которых: Алжир, Азербайджан, Бразилия, Болгария, Камбоджа, Камерун, Китай. Джибути, Марокко, Панама, Доминиканская республика, Румыния, Тунис, Украина, Вьетнам. В этот список попала и Россия. Кроме этого существуют специальные курсы для зарубежных ответственных чиновников — управленцев (ряд африканских стран, Китай и страны центральной и восточной Европы). К сожалению, в Интернете не удалось обнаружить программ занятий ЕНА, предназначенных для украинских и российских государственных служащих.

Иная ситуация наблюдается по этим вопросам в Великобритании. Здесь принято использовать вместе термина «элиты» английское понятие — «истеблишмент». Это понятие раскрывается как «вся совокупность влиятельных людей, которые управляют различными сферами жизни общества. Власть этих людей усиливается за счет того, что они поддерживают личные и профессиональные отношения друг с другом. Представители истеблишмента, как правило, считают, что они представляют всю нацию,

однако на самом деле они обычно весьма далеки от народа»¹.

Английская система образования состоит, главным образом, из частных школ, хотя они называются *public schools*. В таких школах традиционно обучаются представители высших социальных слоев и интеллектуальная элита. В результате происходящего отбора половину студентов Оксфордского и Кембриджского университетов составляют выпускники элитарных школ, хотя в них учатся только 7% от общего числа английских учащихся. Тем не менее все высшие посты в системе судопроизводства на государственной службе, в армии и даже в церкви занимают те, которые в свое время учились в упомянутых частных школах².

В качестве примера английского варианта позиции ученых по элитам приведем мнение английских исследователей: Эндрю Боумана, Майкла Морана, Кэрол Вилльямс (все из Центра исследований социально-культурных изменений, Университет г. Манчестер), Сакдева Джоухэла (школа бизнеса и управления, Университет Королевы Марии, Лондон) и Джулии Фрауд (Манчестерская бизнес-школа). В 2013 г. они опубликовали в соавторстве брошюру «Бизнес-элиты и отсутствие демократии в Британии»³.

Авторы поставили перед собой задачу выяснить, какое место в Британии занимают элиты и как они изменяют политику внутри «такой формы капитализма, в которой многое остается скрытым с точки зрения механизмов и методов». Немало из того, что скрыто, считают авторы, имеет принципиальное значение для существования элиты и для власти, для понимания пределов их демократической отчетности, особенностей принятия решений и функционирования сложных капиталистических обществ, ибо все функции могут быть искажены или присвоены малочисленными группами.

Цель состоит в том, чтобы выяснить, каким образом бизнес-элиты, используя связи с политическими элитами, используют свое могущество для ограничения прав граждан. Авторы пришли к выводу, что власть бизнес-элит всегда специфична в конкретных конъюнктурных условиях и географически связана с национальной спецификой. Результаты их деятельности часто случайны, неуловимы, но, констатируют авторы, *бизнес-элиты пытаются управлять демократией в Соединенном королевстве*.

Анализируя глубже эту проблему, они делают ряд важных замечаний общего характера. «Выявить причины возникновения и влияния бизнес-элит нельзя на основе допущения, что их власть, цели и средства их достижения всегда и везде одинаковые».

¹ Understanding British Institutions// Perspective Publications Ltd. Ox. England. P. 287.

² Понять британские государственные институты. Perspective publications. Oxford OX2 6UE, 2000.

³ Andrew Bowman, Julie Froud, Sukhdev Johal, Michael Moran, Karel Williams. Business and undemocracy in Britain: a work in progress// CRESC Working Paper № 125, july 2013// URL: <http://www.cresc.ac.uk/publications/business-elites-and-undemocracy-in-britain-a-work-in-progress> (дата обращения: 10 июня 2016 г.).

К этому мнению английских аналитиков полезно прислушаться, ибо наши учебники по политологии заполнены общими рассуждениями об элитах и лидерах, как если бы они повсюду были одинаковыми, вместо того, чтобы ориентировать отечественных будущих специалистов на анализ *конкретных* причин возникновения элит и особенностей их функционирования в нашей стране и в мире. Последние события, связанные с голосованием о выходе Великобритании из Евросоюза, выявили, что даже в рамках одного государства имеются различия элит регионального и профессионального характера.

Вот, что говорят они применительно к Великобритании. «Необходимо исследовать случайные и постоянно изменяющиеся способы, применяемые бизнес-элитами для управления демократией в Соединенном Королевстве. Необходим анализ изменений состава и организации бизнес-элит, анализ того, как расширяется экономическое и политическое пространство их активности в различных изменяющихся условиях, объяснить, как и почему общественные науки проходят мимо этих проблем».

Нелегко выявлять элитные группы, чьи решения имеют для страны существенные последствия, поскольку *капиталистическая система* (это термин авторов) и интеллектуальные ресурсы постоянно изменяются. В каждый момент исследования элит должны соответствовать сложившейся окружающей конъюнктуре. В одиночку политология не может дать полного анализа данных проблем. Она нуждается в помощи социологии, которая также исследует особенности возникновения и исчезновения различных социальных групп, в том числе и элит. Однако эти социологические исследования, осуществленные в 1960-е и 1970-е гг., обнаружили, что *элиты исчезли*. Парадокс объясняется тем, что социология, опирающаяся на статистику, имеет дело с большими цифрами, большими группами, т.е. с количественными параметрами, и не обращает должного внимания на малочисленные группы, располагающие «капиллярной властью» и, нередко, решающим влиянием на правительство. Если в стране, насчитывающей 90 млн населения, при проведении социологического исследования опрашивают 2 тыс. граждан, то, очевидно, численностью элитной группы в несколько сот и даже тысяч человек опрос пренебрегает¹.

Однако, подчеркивают английские исследователи «игнорирование наукой элит отнюдь не устраняют их из общества». За годы, прошедшие после первых исследований, элиты продолжали развиваться, обращаясь к самой хитроумной технологии. Параллельно наука накапливала эмпирический материал о карьере высших представителей исполнительной вла-

¹ Одним из немногих исследований политической и экономической элит Франции является работа выполненная группой сотрудников во главе с профессором Пьером Бирнбаумом. Хотя монография, в которой изложены результаты исследования, вышла в 1978 г., а русский перевод «Французский правящий класс», изд. «Прогресс» — в 1981 г., многие наблюдения и оценки и предложенные методологии исследования заслуживают и сейчас самого пристального внимания.

сти и директоров крупнейших публичных компаний. Сетевой анализ, указывают авторы, показал взаимосвязи между корпорациями, явный процесс взаимообмена персоналом на высшем уровне. Тем более что этот персонал имеет схожее для представителей разных элит образование (вспомним «публичные школы»). Техника социального сетевого анализа позволяет выявить малые, нетипичные, закрытые группы высокого уровня, которые мы и называем бизнес-элитой. Тем не менее эта техника имеет ограниченные возможности и ограниченное пространство применения, ибо она требует достаточной информации о руководителях публичных институтов, об акционерах и о директорах частных компаний, а такую информацию, признают исследователи, получить очень трудно.

Более того, традиционно считается, что корпоративная элита, занимающая руководящие и контролирующие должности, распоряжается только в границах своей гигантской фирмы (в соответствии с положениями частного права). «Это весьма спорное мнение, подчеркивают авторы, поскольку многие банки и финансовые институты, которые считаются “закрытыми ракушками”, имеют посредников и конторы далеко за пределами своей фирмы. Процесс получения средств за пределами публичного сектора и традиционных промышленных фирм приводит к таким же результатам, что и пересечение границ гигантскими организациями, которые вторгаются в сектора активности, связанные с финансовыми потоками, контрактами и благосклонностью политических кругов».

Поэтому в последнее время руководители крупных корпораций настойчиво требуют признания «фундаментальных прав частных юридических лиц», по образцу фундаментальных прав граждан, к которым относятся, не в последнюю очередь, и *политические права*. Таким образом, «бизнес-элиты» не довольствуются уже присвоенными возможностями по частному законодательству, но и выдвигают требование законодательного и конституционного закрепления и расширения реально достигнутого. Последним, но не единственным примером этих тенденций является попытка американской стороны при обсуждении трансатлантического партнерства добиться фактического признания права частных корпораций создавать международную судебную систему под своим непосредственным контролем, имеющую право наказывать иностранные суверенные государства за принятие юридических актов и решений, *могущих уменьшить прибыли инвесторов, т.е. корпораций*. Подобные действия уже принимались в отношении ряда государств Африки и Латинской Америки. Кстати, подобные попытки и объясняют сопротивление такому «партнерству» в европейских странах и провал переговоров.

Касаются британские аналитики и проблемы «транснациональных элит». На самом деле, в результате создания международных финансовых институтов ВТО, ВБ, МВФ, а также лихорадочных попыток превратить Евросоюз в некое единое государство с соответствующими органами управления, стала возникать и расширять свою активность, а иногда и реальное

влияние новая, «транснациональная элита». «Подчеркивание национальных условий деятельности элит не означает, пишут они, что мы отрицаем наличие региональных или транснациональных бизнес-элит. Эти процессы уже были объектом научных исследований. Но изменение национальных условий является очевидным исходным пунктом для исследований происходящего в Западной Европе потому, что там имеются заметные различия, назовем, Соединенное Королевство, Германию и Францию, каждая из этих стран представляет собой особые пространства, в которых действуют элиты. Два вида отличий сразу бросается в глаза. Во-первых, имеются значительные национальные особенности в структурных обязанностях таких областей активности, как производство, финансы, собственность, стратегическая экономическая активность, макроэкономическая ориентация. Во-вторых, заметны национальные различия в области налогообложения и рыночного регулирования, что частично отражается на различиях в осуществлении “неолиберальных” структурных реформ и проектов введения рыночных отношений и “флексилизации”¹ различных областей национальной жизни». Добавим к этому и существенные различия в политической культуре и политической активности населения, в первую очередь, наемных работников, каждой из европейских стран, в отношении граждан к политике Евросоюза.

Даже описательный подход к этим тенденциям быстро выявляет предполагаемые новые элитные группы и новые различия, например, большое количество финансовых посредников в США и Великобритании, связанных с наличием крупных международных финансовых центров в Нью-Йорке и Лондоне. «Такие группы могут быть изучены на основании официальных источников, интервью и этнографии. Однако после того, как такая информация накоплена, авторы признают: вновь возникает прежний вопрос: как узнать, каким образом эти финансовые посредники становятся могущественной элитой, способной разорвать связь между решением и его последствиями. И авторы заключают: мы должны искать ответ на вопрос, какие альтернативы, как и почему деятельность элит в сегодняшнем капитализме имеет именно такие последствия. Исследования должны выяснить также, как нейтральная бюрократия поддерживает не признающую вариантов власть политической элиты США, манипулятивную роль масс-медиа в массовых обществах. Такие исследования помогут объяснить специфические исторические вопросы, в частности, как США включилась в холодную войну, не имея на это демократического согласия и навязав милитаристские определения действительности».

Именно реалистичное определение действительности, считают авторы, открывает путь к пониманию (и к критике) последствий попыток навязать всем одинаковые структурные реформы, приватизацию, введение рыночных правил, флексилизацию, игнорирующие время и место, а также

¹ Этим словом обозначается реформа трудового законодательства, которая ликвидирует правовую защиту лиц наемного труда в Евросоюзе.

государственные расходы и мнение избирателей. Последствия таких попыток пагубно сказываются в частном и публичном секторах, пока и поскольку частные финансовые интересы и политика сдерживания не идут на серьезное общественное обсуждение возможных альтернативных предложений.

И авторы формулируют следующее заключение: «В настоящее время в перспективе мы встречаем рассеянную, ускользающую, по отдельным секторам расположенную властную элиту, которой трудно что-либо противопоставить потому, что она мало уловима ... Эта ситуация капитуляции перед бизнесом имеет прецеденты, ибо в девятнадцатом веке британское правительство должно было уживаться с парламентской властью и секторальными интересами, такими, как страхование промышленных рабочих, частные железные дороги, собственники шахт, которых нельзя было трогать, хотя они не имели избирательного влияния. В 1945 г. правительство Этли отодвинуло эти политически могущественные бизнес-элиты, но это стало возможным после Второй мировой войны, под давлением организованного рабочего движения и при наличии массовой социал-демократической партии. Если мы рассмотрим сегодняшние бизнес-элиты и последствия их действий в различных секторах, то приходится признать, что условия для положительных изменений ситуации отсутствуют. А ситуация не изменится пока экономическая политика остается в прежних руках, вещи останутся такими же для большинства граждан, а элиты строят гигантскую систему процветания для обслуживающих их корпораций»¹.

Анализ реальных процессов, происходящих в рассматриваемой области, позволяет сделать ряд важных выводов. Тенденции, связанные с возникновением и функционированием элит явно имеют системный характер, а, следовательно, и системного анализа и «применения». Это означает бессмысленность пытаться «заимствовать» лишь отдельные «хорошие» аспекты этого явления, закрывая глаза на негативные аспекты и последствия, надо либо принимать, либо отвергнуть *всю систему, со всеми окружающими институтами политического, экономического, социального, в известной мере, даже идеологического характера*. Ошибочно думать о возможности взять за рубежом только «положительные» свойства того или иного общественного явления, и пытаться игнорировать их неразрывную связь с «негативными» последствиями.

Уже подчеркивалось мнение ряда исследователей о необходимости принимать во внимание фактор времени. Наблюдаемые сейчас зарубежные явления имеют длительную историю, длинную *жизнь*, за время которой они неоднократно изменялись, «элиты» приобретали опыт, «совершенствовались», обрастали незаметными для иностранного наблюдателя традициями. Поэтому в условиях быстрой эволюции исходные наивные

¹ Andrew Bowman. Op. cit. P. 27.

ожидания, описания этих лидеров, которые по разным причинам попали в научную и учебную литературу, совершенно не соответствуют сегодняшним условиям России и мира. Однако многие отечественные учебники продолжают ссылаться на мнения авторов начала прошлого века, считая, что такими ссылками можно заменить конкретный анализ конкретных ситуаций сегодняшнего дня. Тем более, и это мы пытались показать, элиты тесно связаны с реальными национальными условиями, даже в условиях пресловутой «глобализации».

Наконец, каковыми бы ни были позиции и концепции самих элит, они остаются малочисленными группами и противостоят огромному большинству населения в каждой стране. Поэтому они не могут выдавать свой локальный в географическом, идеологическом, политическом, профессиональном и социальном смыслах интерес за общенациональный, общенародный, даже за государственный интерес. Мы уж не говорим о пагубности стремления некоторых представителей новой самопровозглашенной *глобализованной «элиты»* говорить от имени всего человечества.

УДК 336.22

© Петров Ю. И.

— кандидат исторических наук, доцент,
доцент кафедры «Таможенное право
и организация таможенного дела» Юридического института
Московского государственного университета
путей сообщения Императора Николая II

ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ МЕРЫ ПО СОЗДАНИЮ КРЕДИТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В РОССИИ В XVIII СТОЛЕТИИ

Аннотация. В статье рассматриваются меры правительства по созданию кредитных учреждений в России на протяжении XVIII столетия, показано принципиальное отличие в организации банковского дела в России от зарубежных стран. Прослеживается ход развития кредитного дела и возникновения первых банков в правление Елизаветы Петровны. Дается анализ правительственным мерам в сфере кредитной политики в правление Екатерины II.

Ключевые слова: история; банки; кредитные учреждения; ссудные казны; купеческий банк; дворянский банк; финансовые учреждения; приказ общественного призрения.

© Petrov Yu.

— candidate of historical sciences, associate professor,
professor of the customs law and customs affairs
of Institute of Law of the Moscow state University
of Railway Engineering

GOVERNMENT MEASURES TO ESTABLISH CREDIT INSTITUTIONS IN RUSSIA IN THE XVIII CENTURY

Abstract. The article discusses measures taken by the government on the creation of credit institutions in Russia during the XVIII century, shows the fundamental difference in the organization of banking in Russia from foreign countries. Traces the development of the credit system and the emergence of the first banks in the reign of Elizabeth. The analysis of governmental measures in the field of credit policy during the reign of Catherine II.

Keywords: history; banks; credit institutions; loan Treasury; merchant Bank; noble Bank; financial institutions; the order of public charity.

Хозяйственный уклад императорской России в течение первой половины

XVIII в., несмотря на произошедшие в нем изменения, продолжал оставаться на архаическом уровне. Хотя амбициозная внешняя политика Петра I и связанная с ней потребность в многочисленной и хорошо вооруженной армии подталкивали правящие круги России к необходимости прагматичнее относиться к народнохозяйственному комплексу страны, изменения в экономике империи носили очаговый характер и зачастую обратимый¹.

Для реализации своих замыслов Петр прибегал к неоправданно жесткой фискальной политике. Для этого были произведены значительные изменения в организации финансового управления государства. Эти преобразования коснулись как центральных, так и местных учреждений финансового сектора. Правительство Петра пыталось найти более эффективную систему управления сборов налогов². Характерными особенностями преобразований Петра были: масштабность, бессистемность, отсутствие какого-либо плана и представления о необходимой последовательности действий. Многие решения принимались им под влиянием момента, конкретных обстоятельств³. Э. Н. Берендтс отмечал, что «один порядок управления еще не исчерпал своего содержания, а надвигается уже другой, и так как в государственной жизни едва ли все, что признано отсталым и ненужным, упраздняется бесследно, без остатка, то новые системы зачастую состоят из сохранившихся кусочков старого, неплотно слитого с нововведениями, и только внешним образом с ними связанного»⁴.

Такой подход в финансовом управлении не способствовал общему улучшению финансового положения страны. Вместе с тем институциональные перемены в области управления финансами, происходившие в первой четверти XVIII в., по мнению Е. В. Алексеевой, можно оценивать не только как петровский «прорыв в современность», но и как первый прецедент проевропейски ориентированной государственной политики⁵. Кроме того, петровские преобразования в финансовой сфере хотя и были направлены прежде всего на поиски эффективных средств формирования бюджета, но появление первых банков в середине XVIII столетия в России стало результатом сложившихся товарно-денежных отношений, получивших известное развитие вследствие финансово-экономических преобразований петровской эпохи⁶.

Организация банковского дела в России происходила по иному сцена-

¹ Морозан В. В. История банковского дела в России (вторая половина XVIII — первая половина XIX в.). СПб., 2004. С. 25.

² Захаров В. Н., Петров Ю. А., Шацко М. К. История налогов в России. IX — начало XX в. М., 2006. С. 80.

³ Каменский А. Б. От Петра до Павла I: реформы в России XVIII века (опыт целостного анализа), М., 2001. С. 106.

⁴ Берендтс Э. Н. О прошлом и настоящем русской администрации: (записка составлена в декабре 1903 г.). М., 2002. С. 44—45.

⁵ Алексеева Е. В. Диффузия европейских инноваций в России (XVIII—XX в.) М., 2007. С. 105.

⁶ Петров Ю. И. Поиск Петром I решения фискальных задач в первой четверти XVIII в. // Исторический журнал: научные исследования. 2012. № 6. С. 90—98.

рию чем в зарубежных странах, где сначала появились менялы и ростовщики, со временем превратившиеся в частных банкиров, а затем на смену им пришли коммерческие банки с эмиссионными функциями. Еще в Древней Руси возникли общественные кредитные учреждения поземельного и торгового кредита в форме купеческих общин при храмах или непосредственно в форме кредитной деятельности самих монастырей. В правление Петра I кредитный промысел стал приобретать чисто государственный характер, который достиг наивысшего проявления в деятельности системы казенных банков при Николае I. Но при Екатерине II и Александре I казенный кредитный промысел разбавился участием в нем общественных кредитных учреждений, таких как Приказы общественного призрения или городские общественные банки¹.

При Петре I правительство не располагало необходимыми средствами для организации дешевого кредита для торговли и промышленности. Поэтому оно прибегало к другим способам оказания помощи предпринимателям, например, предоставляло различные привилегии и льготы, а также освобождало их от уплаты податей на определенное время.

В 1730—1750-х гг. практика государственного кредитования частных промышленных предприятий получила некоторое развитие. В 1733 г. Анна Иоанновна обратила внимание на «совершенное отсутствие кредитных учреждений и огромное вследствие этого лихоимство ростовщиков», велела выдавать ссуды из Монетной конторы под 8% годовых и под залог золота и серебра, в размере 3/4 стоимости кредита, но при этом предписывала «алмазных и прочих вещей, также деревень и дворов под залог или выкуп не брать». Кредитные операции Монетной конторы были незначительны и вскоре видимо прекратились, так как кроме упомянутого указа императрицы других документальных свидетельств нет².

В 1750-х гг. по инициативе И. И. Шувалова началось создание банков, целью которых стало оказание помощи дворянству в расплатах с многочисленными долгами, причем как предполагает С. А. Нефедов, идея создания отдельных специализированных банков, таких как Медный и Артиллерийский, была заимствована у Фридриха II³.

Правительством Елизаветы Петровны были предприняты попытки широко организовать государственный ломбардный и ипотечный кредит для дворянства и отчасти коммерческий кредит для торгующего в Санкт-Петербургском порту купечества. Ссуды Дворянских банков не превышали 10 тыс. руб., выдавались на один год, под залог и под 6% годовых. В качестве залогового обеспечения, составлявшего 1/3 полученного кредита, выступали: золото, серебро, алмазные вещи и жемчуга, а также недвижи-

¹ Андрюшин С. А. Банковская система России: антология реформ с древнейших времен до первой мировой войны // История финансовой политики России : сб. статей. СПб., 2000. С. 51.

² Гурьев А. Н. Очерк развития кредитных учреждений в России. М., 2016. С. 1.

³ Нефедов С. А. Демографически-структурный анализ социально-экономической истории России. Конец XV — начало XX века. Екатеринбург, 2005. С. 163.

мое имущество, села и деревни с людьми и со всеми угодьями. Кроме кредита под залоги и недвижимость допускался и личный кредит под поручительство, как говорилось в Указе, «знатных, пожиточных и надежных людей». Отсрочки по возврату ссуд не должны были превышать трех лет, после чего заложенное имение подлежало продаже с торгов. Основной капитал банков, учрежденных в правление Елизаветы Петровны, первоначально насчитывал 750 тыс. руб., в царствование Екатерины II он был увеличен до 6 млн руб.¹

Купеческий банк, созданный для развития торговых отношений, выдавал ссуды русским купцам, торговавшим в Санкт-Петербургском порту, на срок до шести месяцев, под залог товаров, составлявший 3/4 их стоимости, с 6%-ной кредитной ставкой. Кроме того, возврат ссуды обеспечивался еще и векселями, которые представлялись купцами. Вскоре после создания Купеческого банка срок предоставления ссуды был увеличен с шести месяцев до года. Камерц-Коллегия, которой Купеческий банк непосредственно подчинялся, стала разрешать реализацию залогового товара до возврата ссуды, но при условии представления надежного поручительства. В 1764 г. Купеческому банку было разрешено выдавать купцам ссуды и без залога при поручительстве магистратов².

Деятельность этих первых кредитных учреждений, как дворянских, так и купеческих, оказалась малоуспешной. Они не оправдали ожиданий правительства. Государственные средства, выданные банками в первые годы для оборота, оказались в руках немногочисленных клиентов, у которых они и продолжали оставаться без движения, при этом помещики не только не возвращали в срок ссуды, но большинство еще и не платили процентов по ним. Предписанная законом в этих случаях продажа залогов на деле не проводилась. Делопроизводство велось скверно, поэтому отчеты, которые представлялись императрице о деятельности учреждений, носили прилизительный характер³.

Неудовлетворительное положение дел как в дворянских банках, так и в Купеческом, наглядно характеризует указ Императора Петра III от 26 июня 1762 г., в котором говорилось, что «учрежденные для дворянства и купечества здесь (имеется ввиду в Санкт-Петербурге — Ю. П.) и в Москве банки имели служить для вспоможения всему обществу, но Нам известно, что следствие весьма мало соответствовало намерению, и банковые деньги остались по большей части в одних и тех же руках, в кои розданы с самого начала; сего ради повелеваем: в розданных в заем деньгах отсрочек более не делать, но все оные надлежало собрать и ожидать Нашего дальнейшего

¹ Гурьев А. Н. Очерк развития кредитных учреждений в России. М., 2016. С. 2.

² Магистрат — учреждение, введенное в России Петром Великим в 1724 г. по образцу западноевропейских учреждений. Состав магистрата был представлен избираемых гражданами бургомистром и несколькими выборными членами.

³ Гурьев А. Н. Очерк развития кредитных учреждений в России. М., 2016. С. 3.

указа»¹.

Екатерина II, сменив своего мужа Петра III на престоле, знала, что после Петра I царствованиям было присуще некоторая беспорядочность, а в последние годы правления Елизаветы Петровны она воочию наблюдала, что государственный механизм функционировал довольно плохо². Делопроизводство, доставшееся в наследство приемникам Петра, по мнению исследователей, нельзя было считать более отлаженным и организованным чем в XVII столетии. Тихомиров пишет, что «оно приняло более, так сказать ученый характер, известную ученую видимость... Но если присмотреться к делопроизводству более раннего времени то мы увидим, что многое из того, что сделано при Петре I по типу голландских, французских, немецких учреждений, собственно, могло бы и не делаться, необходимости такой в этом не было»³. Отчеты, представляемые императрице Елизавете Петровне, носили приблизительный характер. Таковыми они остались и до восхождения на престол Екатерина II.

В сфере финансового управления до Екатерины II дошло наследство Петра Великого — финансовые органы: Камер-коллегия, Штатс-контор-коллегия и Ревизион-коллегия. Камер-коллегия вела учет и координацию государственных доходов, Штатс-контор-коллегия ведала расходами казны, а Ревизион-коллегия занималась аудиторским контролем финансов. Ни одна из этих коллегий толком не справлялась со своими задачами. Екатерина II ничего не могла сделать, пока цифры, которыми она оперировала, оставались неточными⁴. Поэтому реорганизацию финансовых органов она начала с Ревизион-коллеги в 1763 г., удвоив ее штат и переведя в Москву с оставлением в Петербурге конторы⁵. Безусловно, деятельность этих центральных органов финансового управления самым непосредственным образом оказывала влияние и на развитие банковского дела.

Дела Заемных Дворянских банков приходили во все большее и большее расстройство. В 1779 г. правительство вынуждено было оказать им помощь из средств Ассигнационного банка в размере 300 тыс. руб. Через два года, в 1781 г., для прояснения ситуации с делами этих банков была учреждена особая экспедиция, однако ее работа не привели ни к каким результатам. В 1785 г. Санкт-Петербургский и Московский дворянские банки были закрыты, а их дела переданы во вновь учрежденный Государственный заемный банк. Из Купеческого банка выдача новых ссуд была прекращена

¹ Гурьев А. Н. Очерк развития кредитных учреждений в России. М., 2016. С. 4.

² Лаппо-Данилевский А. С. Собрание и свод законов Российской империи, составленные в царствование императрицы Екатерины II. Очерк внутренней политики императрицы Екатерины II. М., 2011. С. 151.

³ Тихомиров М. Н. Приказное делопроизводство в XVII веке // Российское государство XV—XVII веков. М., 1973. С. 363.

⁴ Исабель де Мадариага. Россия в эпоху Екатерины Великой. М., 2002. С. 486.

⁵ См. Петров Ю. И. Проблемы реформирования местных органов финансового управления в России во второй половине XVIII столетия // История государства и права. 2015. № 2. С. 3—7.

в 1770 г., а в 1782 г. банк был закрыт¹.

При Императрице Екатерине II заботы правительства в области организации кредитования сосредоточились главным образом на устройстве земельного и ломбардного кредита. Для этих целей учредили ряд кредитных организаций. В 1772 г. в ведомстве опекунских Советов были открыты в обеих столицах новые кредитные учреждения — Сохранные² и Ссудные казны³.

Сохранные казны, были учреждены при опекунских советах воспитательных домов в Санкт-Петербурге и Москве. Первоначальный капитал этих заведений, который должен был быть направлен на нужды воспитательных домов, начал складываться после 1 сентября 1763 г. когда был утвержден проект создания первого воспитательного дома в Москве. Этот капитал состоял из ежегодных императорских пожертвований, пожертвований различных благотворителей, из отчислений от некоторых штрафов и 1/4 от сбора с публичных увеселений и др. Но практически действовать как финансово-кредитное учреждение Сохранные казны начали с 1775 г.⁴

Сохранные казны принимали вклады на различные сроки и до востребования и выдавали ссуды под залог недвижимого имущества на сроки от одного года до пяти лет. В 1800 г. сроки выдачи ссуд были увеличены до восьми лет. Прибыль от этих операций направлялась на содержание воспитательных домов⁵.

Сохранные казны не имели постоянных штатных работников, поэтому опекунские советы ежегодно выделяли специально кандидатов, которые на заседании опекунского совета баллотировались на должность и приносили присягу. К середине XIX столетия деятельность этих учреждений значительно расширилась, и в 1862 г. были Высочайше утверждены штаты чиновников Сохранных заведений⁶.

Ссудные казны, как кредитные заведения, были учреждены в ноябре 1772 г. на основании доклада И. И. Бецкого, при опекунских советах Санкт-Петербургских и Московских воспитательных домов. В начале своей деятельности Ссудные казны постоянного штата сотрудников не имели. Для ведения дел в кредитном учреждении, опекунские советы выделяли специально людей, занимавшихся выдачей ссуд. Лишь только в 1860 г., когда Ссудные казны вошли в Министерство финансов, у них была установлена

¹ Гурьев А. Н. Очерк развития кредитных учреждений в России. М., 2016. С. 4.

² Сохранная казна — финансово-кредитное учреждение при опекунских советах воспитательных домов.

³ Ссудная казна — кредитные учреждения для выдачи ссуд под залог при опекунских советах воспитательных домов.

⁴ Дьячкова М. П. Сохранная казна // Государственность России (конец XV в. — февраль 1917 г.). Кн. 4. М., 2001. С. 169.

⁵ Гурьев А. Н. Очерк развития кредитных учреждений в России. М., 2016. С. 7.

⁶ Дьячкова М. П. Сохранная казна // Государственность России (конец XV в. — февраль 1917 г.). Кн. 4. М., 2001. С. 169.

номенклатура постоянных служащих¹.

Ссудные казны в Санкт-Петербурге и Москве выдавали ссуды под залог золота, серебра, алмазных вещей и часов, сроком от 3 до 12 месяцев, под 6% годовых. Собственных капиталов Ссудные казны не имели и никаких вкладов не принимали, а источником для выдачи ссуд служили капиталы сохранных заведений, причем Ссудные казны за свои заимствования уплачивали Сохранной казне 5%².

17 ноября 1775 г. во всех губернских городах России были учреждены Приказы общественного призрения³, на которые возлагался целый ряд благотворительных функций. Приказы должны были заниматься устройством народных школ и училищ и осуществлять надзор за их деятельностью; организовывать сиротские дома, больницы, богадельни, домов умалишенных, аптек; осуществлять оплату обучения детей неимущих родителей и воспитание сирот в семьях (при отсутствии сиротских домов); контролировать исполнение завещаний в пользу сирот и богоугодных заведений⁴.

Деятельность Приказов общественного призрения финансировалась государством из расчета 15 тыс. руб. на губернию. Но в целях увеличения средств приказам разрешалось устраивать благотворительные акции, принимать пожертвования, и самое главное — им было предоставлено право приема вкладов и выдачи ссуд под недвижимое имущество (имения) и государственные процентные бумаги — не более чем на год и с условием, чтобы недвижимость находилась в той же губернии, что и приказ. Первоначально приказы выдавали ссуды под залог имений на срок не более одного года, но ввиду легкого предоставления отсрочек, фактически приказы получили характер долгосрочных ипотечных учреждений. От Сохранных учреждений они отличались тем, что могли выдавать ссуды под залог недвижимого имущества лишь той губернии, в которой сами находились⁵.

Указанные земельные кредитные учреждения все же не могли удовлетворить всей потребности в долгосрочном кредите. Ввиду этого в 1786 г. был учрежден Государственный заемный банк для содействия дворянскому землевладению, — «дабы всякий хозяин», как сказано в манифесте по поводу учреждения банка, «был в состоянии удержать свои земли, улучшить их и основать навсегда непреременный доход своему дому». В основной капитал заемного банка были переданы ресурсы закрытых Дво-

¹ Дьячкова М. П. Ссудная казна // Государственность России (конец XV в. — февраль 1917 г.). Кн. 4. М., 2001. С. 172.

² Гурьев А. Н. Очерк развития кредитных учреждений в России. М., 2016. С. 7.

³ Институт приказа общественного призрения был введен в ходе реформы местного управления Екатериной II «Учреждениями для управления губерний Всероссийской империи» от 7 ноября 1775 г.

⁴ Бельдова М. В. Приказ общественного призрения // Государственность России (конец XV в. — февраль 1917 г.). Кн. 4. М., 2001. С. 398.

⁵ Гурьев А. Н. Очерк развития кредитных учреждений в России. М., 2016. С. 8.

рянских банков и выдано из Ассигнационного банка 22 млн руб. — для ссуд дворянству и 11 млн руб. — для городов. Ссуды выдавались под залог: 1) помещичьих населенных имений, 2) населенных горнозаводских имений и 3) каменных домов и фабричных строений в Санкт-Петербурге. Дворянству ссуды выдавались сроком на 20 лет под 8% годовых, а городам — на 22 года под 7% годовых. В случае неуплаты срочных платежей после льготной отсрочки (три месяца) имения брались в опеку¹.

Проведенный анализ правительственных мер в области организации кредита в период правления Екатерины II показал, что их направленность была исключительно на устройство земельного кредита, что же касается организации коммерческого кредита, то в этом направлении ничего сделано не было. Но, безусловно, что кредитные учреждения XVIII столетия подготовили условия для создания вначале коммерческого, а затем и государственного банка России. В начале XIX столетия были предприняты энергичные шаги к преобразованию государственных кредитных учреждений и в 1817 г. появился Коммерческий банк, на базе которого в 1860 г. и был образован Русский государственный банк². Таким образом, банковская система России к середине XIX в. довершила организационную специфику своего развития, которая, по мнению профессора П. П. Мигулина, являясь «образцовым продуктом русского финансового гения», была «идеально приспособлена к условиям русской жизни»³.

Литература

1. Алексеева, Е. В. Диффузия европейских инноваций в России (XVIII — XX в.) / Е. В. Алексеева. — М., 2007.
2. Андрюшин, С. А. Банковская система России: антология реформ с древнейших времен до первой мировой войны / С. А. Андрюшин // История финансовой политики России : сб. статей. — СПб., 2000.
3. Бельдова, М. В. Приказ общественного призрения // Государственность России (конец XV в. — февраль 1917 г.) / М. В. Бельдова. — Кн. 4. — М., 2001.
4. Берендтс, Э. Н. О прошлом и настоящем русской администрации: (записка составлена в дек. 1903 г.) / Э. Н. Берендтс. — М., 2002.
5. Витте, С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанный его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1990—1902 годах / С. Ю. Витте. — М., 2011.
6. Гурьев, А. Н. Очерк развития кредитных учреждений в России / А. Н. Гурьев. — М., 2016.
7. Дьячкова, М. П. Сохранная казна // Государственность России (конец XV в. — февраль 1917 г.) / М. П. Дьячкова. — Кн. 4. — М., 2001.
8. Захаров, В. Н. История налогов в России. IX — начало XX в. / В. Н. Захаров, Ю. А. Петров, М. К. Шацко. — М., 2006.

¹ Гурьев А. Н. Очерк развития кредитных учреждений в России. М., 2016. С. 8—9.

² Витте С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанный его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1990—1902 годах. М., 2011. С. 325.

³ Мигулин П. П. Русский государственный кредит (1769—1899). Харьков, 1899. Т. I. С. 242—243.

9. Исабель де Мадариага. Россия в эпоху Екатерины Великой / Исабель де Мадариага. — М., 2002.
10. Каменский, А. Б. От Петра до Павла I: реформы в России XVIII века (опыт целостного анализа) / А. Б. Каменский. — М., 2001.
11. Лаппо-Данилевский, А. С. Собрание и свод законов Российской империи, составленные в царствование императрицы Екатерины II. Очерк внутренней политики императрицы Екатерины II / А. С. Лаппо-Данилевский. — М., 2011.
12. Мигулин, П. П. Русский государственный кредит (1769—1899) / П. П. Мигулин. — Т. I. — Харьков, 1899.
13. Морозан, В. В. История банковского дела в России (вторая половина XVIII — первая половина XIX в.) / В. В. Морозан. — СПб., 2004.
14. Нефедов, С. А. Демографически-структурный анализ социально-экономической истории России. Конец XV — начало XX века / С. А. Нефедов. — Екатеринбург, 2005.
15. Петров, Ю. И. Поиск Петром I решения фискальных задач в первой четверти XVIII в. / Ю. И. Петров // Исторический журнал: научные исследования. — 2012. — № 6. — С. 90—98.
16. Петров, Ю. И. Проблемы реформирования местных органов финансового управления в России во второй половине XVIII столетия / Ю. И. Петров // История государства и права. — 2015. — № 2. — С. 3—7.
17. Тихомиров, М. Н. Приказное делопроизводство в XVII веке / М. Н. Тихомиров // Тихомиров М. Н. Российское государство XV—XVII веков. — М., 1973.

УДК 340.15

© Айвазян С. А.

— аспирант Юридического института
Московского государственного университета
путей сообщения Императора Николая II
a-sarkis@mail.ru

ГЕНЕЗИС ГОСУДАРЕВА ДВОРА КАК ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы зарождения Государева двора в системе органов государственной власти. Анализируется специальная литература, посвященная проблематике происхождения органов государственной власти. Делается вывод о двойственной юридической природе Государева двора.

Ключевые слова: Государев двор; государственная власть; государственная служба; князь; дружина.

© Aivasjan S.

— postgraduate of Institute of Law
of the Moscow state University of Railway Engineering

GENESIS TSAR'S COURT AS AN INSTITUTION GOVERNMENT

Abstract. The article deals with the problem of origin of the Tsar's court in the system of public authorities. We analyze the special literature devoted to the problems of the origin of the bodies of state power. It is concluded that a dual legal nature of the Tsar's court.

Keywords: Tsar's court; government; public service; the prince; the squad.

Государев двор как институт государственной власти прошел длительный путь развития. Формирование Государева (княжеского) двора ряд исследователей относят ко времени Киевской Руси. Например, Дж. Блюм полагает, что во второй половине XII в. ядро княжеской дружины, состоявшее из ее младших членов, постепенно трансформируется во Двор. Вокруг князя группируются придворные двух типов — «вольные слуги» и «слуги под дворским». Дворскому-мажордому подчинялись как свободные, так и зависимые люди. Часть из них были военными людьми, другая часть — служили в княжеском хозяйстве (ремесленники, управляющие, охотники). В то же время, с точки зрения Дж. Блюма, система служебных отношений в средневековой России не соответствовала понятиям западноевропейских ученых о феодализме, а бояре и вольные слуги не считались вассалами

князей ввиду отсутствия договоров о взаимной верности. Кроме того, действовало право отъезда, а наследственные вотчины не были похожи на феодалы. Одновременно с оформлением поместной системы появляется новый слой населения — помещики, поглотившие и свободных служилых людей, и мелких зависимых землевладельцев¹. Полагая, что аграрному обществу этого периода присущи политический или экономический упадок, Дж. Блум считал центральную власть неспособной защитить своих подданных. Отсюда проистекает иерархия юридически независимых людей, которая монополизировала военную власть. Поэтому их служба сюзеру обеспечивается землями, и возникают отношения патроната — добровольной подчиненности. В зависимости от соотношения этих атрибутов вся система называется феодальной, квазифеодальной, парафеодальной или протофеодальным обществом².

К XIII — первой половине XV в. относится появление двора Р. Хелли. В этот период каждый князь имел свой двор (небольшой штат вассалов), куда входили бояре и их потомки, другие свободные люди и рабы, именовавшиеся общим термином «дворяне». Из них формировалось войско князя в период боевых действий. Экономическая же основа Государева двора — поместная система была создана в Русском государстве только в конце XV — первой половине XVI в. «Московский государев двор», как считал Р. Хелли, разделялся на три класса — высший, средний и низший. Для «высшего класса» характерны были такие признаки, как концентрация его представителей в Москве и наличие крупных земельных владений, наследственных и пожалованных правившими великими князьями. В данном классе преобладали выходцы из знатных родов, а его верхушка заседала в Боярской Думе. Не получившие думных чинов занимали придворные должности печатника, конюшего, оружничего, ловчего, стольника, стряпчего и спальника. К числу последних автор причисляет московских дворян, которые в перерывах между исполнением служебных обязанностей проживали в собственных вотчинах, расположенных в окрестностях Москвы. Жильцы составляли переходную группу населения от «высшего» к «среднему служилому классу». Они призывались на службу в столицу, но земли имели за пределами «Московской провинции».

Поскольку война была главным делом Московского государства, важное место в социальной структуре России XV—XVII вв. Р. Хейли отводил среднему служилому классу — «кавалеристам». Это была многочисленная группа уездных помещиков, в составе которой выделились два уровня — дворяне и дети боярские. Продвижение кавалеристов внутри своей страты на более высокие должности осуществлялось по специальным прошениям и было сопряжено с большими трудностями. Напротив, понижение статуса происходило легко путем перевода в ряды мелких помещиков. Именно

¹ Blum J. Lord and Peasant in Russia. From the Ninth to the Nineteenth Century. Princeton, New Jersey : Princeton University Press. 1961. P. 70—71, 83.

² Там же. P. 91—92, 175.

«средний служилый класс» в XV—XVI вв. являлся основой власти Московского государства¹.

В конце XII — XIII вв. термин «двор», по мнению Г. Алефа, имел двойное значение. Он обозначал, во-первых, резиденцию князя, во-вторых, окружавших его слуг, свободных и зависимых, которые были главной опорой великого князя в борьбе с боярами. Поскольку дворяне активно привлекались к военным походам, то уже к середине XV в. двор превратился в «военное соединение». В период феодальных войн второй четверти XV в. именно великокняжеские придворные обеспечили победу Василию II. Однако Двор как административно-социальный институт оформился только в последнее десятилетие правления Ивана III. Представители Двора стали получать назначения военачальниками, дипломатами, управителями в центре и на местах. Вместе с тем служебную карьеру придворного обусловливали не столько его служебное рвение, сколько семейные связи и протекция влиятельных друзей².

С точки зрения Р. О. Крамми, Двор начинает формироваться в эпоху князей «удельного» времени. Однако исследователь отличает этот первоначальный «протодвор» от Государева двора конца XV — первой половины XVI в. Р. О. Крамми полагает, что придворные Ивана III и Василия III получали назначения на разного уровня посты военачальников и администраторов в зависимости от их службы и местнического счета. Верхушка Государева двора в последующем стала основой Боярской Думы. Вслед за Г. Алефом автор указывает, что основной силой, продвигавшей по службе великокняжеских дворян, были их родовые, семейные и личные связи с боярством³.

Сходной с выше рассмотренными авторами позиции придерживается и Дж. Мартин. С ее точки зрения Двор великого князя эволюционировал из военизированной свиты, иными словами — дружины⁴.

В отечественной науке мы можем наблюдать две точки зрения на генезис Государева двора. Представители первой начинают отсчет истории процессов его формирования с XI в. В частности, М. Б. Свердлов наблюдает сращивание княжеского двора (как центра частновладельческой вотчины) и государственного аппарата уже в условиях феодальной раздробленности XI—XIII вв. Однако при этом автор подчеркивает разграничение функций слуг как работников частновладельческого княжеского хозяйства и военных и судебно-административных распорядителей. Для наименования по-

¹ *Hellie R. Endearment and Military Change in Muscovy. Chicago and London : The University of Chicago Press, 1971. P.21—26, 28, 33.*

² *Alef G. The origins of Muscovite autocracy. The age of Ivan III // Berlin, Osteuropa Inst. an der Freien univ. Berlin Historische veroff. Bd. 39. 1986. P. 93, 221—223, 225, 234.*

³ *Grummey R. O. Aristocrats and servitors: The boyar elite in Russia, 1613—1689. Princeton. New Jersey, 1983. P. 34—35; Ibid. The Formation of Muscovy. 1304—1613. London; New York, Longman [Group UK Limited], 1987. P. 9—12, 102—105, 107, 108—109.*

⁴ *Martin J. Medieval Russia. 980—1584. Cambridge : University Press, 1995. P. 282—283; Hellie R. Endearment and Military Change in Muscovy. P. 29.*

следней категории появляется специальный термин — «слуги дворовые», которые подчинялись дворецкому. Тогда же происходит перерождение дружины в орган управления феодальным государством и одновременно в военный институт, основанный на вассальных связях. Дружина стала институтом, интегрирующим различные, связанные с княжеским двором страты, спаивающим их в однородную массу — дворянство¹.

К домонгольскому времени относит начало формирования Государева двора Л. Л. Горский. С его точки зрения, двор в широком смысле объединял всех княжеских вассалов, в том числе и бояр. В узком значении термин применяли только тогда, когда речь шла о приближенных князя. Двор как ближайшее окружение князя произошел из младшей дружины. Смена термина была вызвана отходом от дружинной организации ее верхнего звена — боярства, которое в XI—XII вв. оседало на землю².

Также с XI в. ведет историю Государева двора Ю. Л. Лимонов³.

Ученые, разделяющие вторую точку зрения, соотносят процессы начала формирования Государева двора не ранее чем с XII в. Например, как группу лиц из состава господствующего класса рассматривает первоначальный княжеский двор В. Д. Назаров, формирование которого начинается не позднее второй трети XII в. Он также считает, что термин «двор» в домонгольский период русской истории употреблялся в нескольких значениях: как резиденция князя (вторая половина XI и до середины XII в.); как место осуществления судебных и административных функций; как центр поступления (а затем и перераспределения) государственных налогов, судебных штрафов, т.е. место, где по преимуществу реализуются государственно-финансовые прерогативы князя. Прогрессирующее развитие феодализма вглубь обусловило дальнейшую эволюцию княжеского двора, и старые понятия (отроки, детские, мечники и др.) перестали соответствовать изменившемуся положению господствующего класса и государственной организации. Именно поэтому в летописях перестают употреблять наименование «младший дружинник». Их теперь называли обобщенным термином «дворяне», т.е. служащие при княжеском дворе.

В период формирования единого Московского государства термин «княжеский двор», указывает В. Д. Назаров, стал употребляться двояко: в широком смысле — как корпорация разного ранга служилых феодалов, делегировавшихся уездно-территориальной организацией, в узком понимании термина — ближайшее окружение князя. Это свидетельствовало об изменении принципов организации княжеского двора, а его структура от территориального членения трансформировалась в сторону сословно-чиновного строения. Важным этапом в этом процессе, по мысли В. Д. Назарова, стала вторая половина XV в., когда резкий демографический рост

¹ Свердлов М. Б. *Дворяне в Древней Руси // Из истории феодальной России.* Л., 1978. С. 54—59; *Его же.* Генезис и структура феодального общества в Древней Руси. Л., 1983. С. 207—215.

² Горский А. А. *Древнерусская дружина.* М., 1989. С. 80.

³ Лимонов О. А. *Владими́ро-Суздальская Русь.* Л., 1987. С. 151—169.

служилого населения привел к выделению и оформлению собственно Государева двора, изменению его сословной структуры, образа жизни дворовых. Уже к середине XVI в. сложились главные принципы выделения и основные признаки сословного статуса таких групп, как стольники, стряпчие и (видимо, не позднее 1550-х гг.) дворяне. Это, однако, не означало еще полного разрыва с прежней территориальной структурой двора. Вместе с тем решительный шаг в перестройке принципов оформления двора был уже сделан¹.

Как полагал И. Я. Фроянов, в основе Двора были свободные и зависимые слуги князя. Затем к ним добавились «военные элементы», перешедшие из младшей дружины. И только на рубеже XII—XIII вв., когда Двор фактически поглотил младшую дружину, он получает определенное оформление, заимствовав при организации своей деятельности некоторые принципы ее устройства².

Напротив Р. Г. Скрынников, сводил эволюцию Государева двора только к практике Московских князей, полагая, что последний есть старинное и традиционное учреждение русской монархии, выросшее из наследственной службы московских вотчинников своим государям³.

Таким образом, ученые в большинстве своем сходятся во мнении, что история Государева двора своими корнями уходит в глубокую древность, и наиболее вероятной точкой отсчета в истории формирования Государева двора следует считать XII в., в последней трети которого и встречаются первые упоминания о княжеских дворах. По мнению О. Е. Кошелевой, древнерусское слово «двор» имело несколько значений, в том числе так называли «совокупность лиц, находящихся в зависимости от хозяина дома и его семьи». «Во втором значении термин “двор” получил социальную нагрузку»⁴.

Распространение княжеских дворов в это время было отражением общего процесса феодализации верхушки господствующего класса и распада прежней дружинной организации. Дружина перестала существовать как единое целое, разделившись на «малую дружину», которая и получила название княжеского двора, и на городовые дружины, ставшие позднее основой для формирования территориальных боярских корпораций⁵.

¹ Назаров В. Д. О структуре «государева двора» в середине XVI в. // Общество и государство феодальной России : сб. статей, посвященный 70-летию акад. Л. В. Черепнина. М., 1975. С. 46—47; *Его же*. Нетитулованная знать по походному списку двора Ивана III в 1495 г. // Российское государство в XIV—XVII вв. : сб. статей, посвященный 75-летию со дня рождения Ю. Г. Алексеева. СПб., 2002. С. 567—584.

² Фроянов И. Я. Киевская Русь. Очерки социально-политической истории. Л., 1980. С. 97—98.

³ Скрынников Р. Г. Царство террора. СПб., 1992. С. 72—80.

⁴ Кошелева О. Е. Слово историка // Государев двор в России (конец XV — начало XVIII в.). Каталог книжной выставки. М., 1997. С. 3—6.

⁵ Назаров В. Д. «Двор» и «дворяне» поданным новгородского и северо-восточного летописания (XII—XIV вв.) // Восточная Европа в древности и средневековье. М., 1978. С. 121—123.

ОСОБЕННОСТИ МИГРАЦИИ В РОССИИ

УДК 314.7

© Гузеев О. О.

— магистрант Юридического института
Московского государственного университета
путей сообщения Императора Николая II (МИИТ)
Guzeev-oleg@mail.ru

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассмотрено правовое регулирование внешней трудовой миграции, применяемое органами исполнительной власти. Исследованы социально-экономические последствия внешней трудовой миграции. Автором рассмотрены как положительные, так и отрицательные стороны внешней трудовой миграции, предложен ряд мер для минимизации проблем в области внешней трудовой миграции в России.

Ключевые слова: внешняя трудовая миграция; трудовой мигрант; иностранные граждане; миграционное законодательство.

© Guzeev O.

— graduate of Institute of Law
of the Moscow state University of Railway Engineering
Guzeev-oleg@mail.ru

LEGAL BASIS FOR REGULATING FOREIGN LABOR MIGRATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article considers legal regulation of external labour migration applied by the Executive authorities. Researched socio-economic impacts of external labor migration. The author considered both the positive and negative aspects of external labour migration, proposed a number of measures to minimize problems in the field of external labor migration in Russia.

Keywords: legal regulations, external migration, migrant worker, state migration policy.

В XXI в. исключительно важным является не только исследование проблем внешней трудовой миграции, но и совершенствование ее правового регулирования. Проблема внешней трудовой миграции является приоритетной в государственной политике, требует новых подходов и механиз-

мов реализации. Внешняя трудовая миграция — это добровольное перемещение на законном основании людей, постоянно проживающих на территории России за границу, а также иностранных граждан, постоянно проживающих вне пределов России, на ее территорию с целью осуществления ими оплачиваемой трудовой деятельности.

Россия является страной открытой для внешней трудовой миграции, поскольку переживает демографический кризис. Происходит ежегодное уменьшение численности трудоспособного населения примерно на 1 млн человек. Для экономического роста России необходимо пополнение трудовых ресурсов за счет внешней трудовой миграции. Недостаток собственных трудовых ресурсов и отсутствие со стороны российских граждан спроса на рабочие места с низким уровнем оплаты труда восполняется привлечением трудовых мигрантов. В последние годы трудовая миграция в России превратилась в массовый процесс. В настоящее время основными источниками миграционных трудовых потоков являются страны СНГ, граничащие с Россией. Согласно исследованию Комитета статистики стран СНГ Россия вышла на второе место в мире по числу прибывающих мигрантов (после США) и в ближайшее время поток трудовых мигрантов будет только увеличиваться¹.

Массовый поток трудовых мигрантов в Россию начался после распада СССР, когда экономика бывших союзных республик резко упала. Одновременно со спадом в экономике в этих странах продолжался активный рост населения, резко понизился как материальный, так и культурный уровень коренного населения. Многие граждане стали безработными, государственные органы стран ближнего зарубежья были не в состоянии регулировать размещение избыточной рабочей силы в своих странах. В этой ситуации начался массовый отток граждан в Россию в поисках работы. Главным фактором трудовой миграции является крайне тяжелое экономическое положение бывших союзных республик, нарастающее отставание в уровне жизни от России. Таким образом, социально-экономические причины играют главную роль в формировании мощных потоков трудовой миграции в Россию. Законодатель относит внешнюю трудовую миграцию к добровольной и возвратной, но она может быть и незаконной.

Правовое регулирование миграционных процессов в России базируется на общепринятых принципах и нормах международного права и международных договорах РФ, являющихся в соответствии со ст. 15 Конституции РФ составной частью ее правовой системы. В их числе: Декларация прав человека (от 10 декабря 1948 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (от 16 декабря 1966 г.), Заключительный акт Хельсинского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (от 1 августа 1975 г.), Конвенция о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей (от 18 декабря 1990 г.) и др. Если международным дого-

¹ Комитет статистики стран СНГ, 2014. Статистический ежегодник. М., 2014. С. 14.

вором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В российском законодательстве из принятых за последние годы нормативных правовых актов особое значение имеют: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», предметом регулирования которого является определение правового положения иностранных граждан в России, их отношений с государственными органами власти и между собой во время осуществления трудовой деятельности в России. Закон определяет статус иностранцев на территории РФ, в частности, регулирует трудовые отношения иностранных граждан. Кроме того область внешней трудовой миграции регулируется и иными законодательными и нормативными правовыми актами, в том числе около 20 федеральными законами и 19 указами Президента РФ. В России действует система квотированного привлечения иностранной рабочей силы, которая способствует защите национального рынка труда от неконтролируемого потока нелегальной иностранной рабочей силы.

Основными направлениями в правовом регулировании миграционных процессов являются: во-первых, «нормализация миграционных потоков, привлечение мигрантов, не создающих угрозу ее национальной безопасности», во-вторых, контроль за соблюдением приоритетного права российских граждан на занятие вакантных рабочих мест и защита российских граждан от безработицы. Существуют проблемы в сфере внешней трудовой миграции: с одной стороны, экономика нуждается в иностранной рабочей силе, с другой стороны, из-за отсутствия эффективной миграционной политики растет незаконная трудовая миграция и как следствие занятость в теневой экономике мигрантов, рост преступности. Несоответствие российского законодательства реалиям современного российского рынка труда создает предпосылки существования в России теневой занятости, которая поддерживает повышенный спрос на низкооплачиваемые категории работников (только 15% иностранных работников имеют письменные контракты с работодателями).

Исследование законодательной базы России, регулирующей миграционные процессы в стране, позволяет сделать вывод, что ряд указов Президента РФ и федеральных законов противоречат друг другу. Для урегулирования проблем в миграционном законодательстве необходимо устранить противоречия между многочисленными международными договорами, законами и другими нормативными правовыми актами путем принятия кодифицированного нормативного акта — миграционного кодекса Российской Федерации, который бы унифицировал систему российского миграционного законодательства, приведя его в соответствие с Конституцией РФ и международным правом. Миграционное право можно выделить в самостоятельную отрасль права в России.

Вопросами внешней трудовой миграции занимаются несколько орга-

нов исполнительной власти, которые дублируют друг друга, имеются несогласованность их действий. Так, например, ФСБ России осуществляет иммиграционный контроль, пограничный контроль в пунктах пропуска (проверка документов, необходимых для въезда/выезда за пределы страны, выдача и сбор отрывных частей миграционных карт). МИД России — участвует в решении вопросов, связанных с внешней трудовой миграцией с использованием иностранной рабочей силы, паспортно-визовым обслуживанием. Роструд участвует в решении проблем занятости в рамках международных программ. Все эти функции можно передать МВД России. Из-за отсутствия целенаправленной миграционной политики, прочной законодательной базы возрастает стихийность миграционных процессов в стране. Количество незаконных трудовых мигрантов растет вместе с количеством нормативно-правовых актов в области внешней трудовой миграции. Нарастающая острота миграционных проблем и их влияние на дальнейшее развитие России требует формирования новой системы регулирования привлечения трудовых ресурсов. Для этой цели было бы целесообразно подписание двусторонних соглашений между российскими регионами и странами СНГ, располагающими избыточными трудовыми ресурсами, об организованном привлечении на работу трудовых мигрантов. Направление борьбы с незаконной миграцией целесообразно сместить с самих мигрантов на работодателей, нарушающих миграционное и трудовое законодательство. В целях сокращения нелегальной миграции необходимо обустройство пограничной инфраструктуры, ужесточение процедур пересечения границы.

Литература

1. Бекашев, Д. С. Международно-правовое регулирование трудовой миграции / Д. С. Бекашев. — М. : Проспект, 2013. С. 392.
2. Землин, А. И. Права человека и ценности правовой культуры / А. И. Землин. — М. : Автограф, 2002.
3. Регина, Т. М. Миграция в России. Проблемы государственного регулирования / Т. М. Регина. — М., 2013.

ТРЕБОВАНИЯ

к материалам, представляемым для опубликования в журнале «Вестник Юридического института МИИТ»

1. Текст статьи выполняется в формате Microsoft Word и представляется в электронной форме в РИО института автором лично либо по электронной почте albinadg@mail.ru.

Имя файла определяется по фамилии первого автора.

2. Статья должна содержать:

- название статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова (5—7 слов) на русском и английском языках;
- аннотацию 4—6 строк (на русском и английском языках);

Сведения об авторе (авторах):

- фамилия, имя, отчество (полностью);
- место работы, учебы (полное наименование организации в именительном падеже);
- должность, ученая степень, ученое звание, иные почетные звания (при наличии);
- адрес электронной почты.

3. Объем материала — от 3 до 10 страниц формата А4.

4. Список литературы. Оформляется в соответствии с требованиями ГОСТ 7.0.5-2008.

5. Авторами, не имеющими ученого звания и (или) ученой степени, дополнительно представляется рецензия доктора или кандидата наук по профилю статьи.

Аспиранты, соискатели ученой степени и студенты представляют рецензию научного руководителя, а также выписку из заседания кафедры о рекомендации статьи для опубликования.

6. При несоблюдении указанных правил редакционный совет вправе отклонить статью.